

122  
24



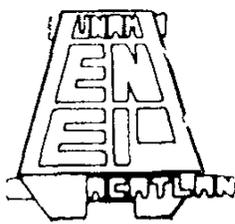
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION. (ANALISIS)

T E S I S  
EL INSTITUTO NACIONAL DE  
MIGRACION (ANALISIS)  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ARTURO GONZALEZ BERNARDINO

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA.



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

261692



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A mis padres que me dieron la oportunidad de vivir y a mis hermanos con quienes compartí los momentos más felices del seno familiar.*

*A mi esposa por ser lo más maravilloso que me ocurrió en la vida.*

*Y a todas aquellas personas que con su invaluable apoyo y sus sabios consejos me ayudaron a conseguir este importante objetivo de mi desarrollo profesional.*

# EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

Pag.

Indice. 1

Introducción. 3

## Capítulo Primero.

### Panorama general.

I 1 - Panorama migratorio en la frontera norte.	7
a) Situación de la relación México-Estados Unidos de Norteamérica en materia de migración.	13
I 2 - Panorama migratorio en la frontera sur	21
I 3 - Política sobre migración del Gobierno mexicano.	31
I 4 - Naturaleza Jurídica del Instituto Nacional de Migración.	44

## Capítulo Segundo.

### Marco jurídico de actuación del Instituto Nacional de Migración.

II 1 - Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	51
II 2 - Tratados Internacionales	54
II 3 - Ley General de Población	56
a) Evolución de la Ley General de Población	57
II 4 - Reglamento de la Ley General de Población.	83
II 5 - Decreto de creación del Instituto Nacional de Migración.	88
II 6 - Instructivo Conjunto Secretaría de Gobernación-Secretaría de Relaciones Exteriores.	90

## Capítulo Tercero.

### Estructura orgánica y funcional del Instituto Nacional de Migración.

III 1 - Consejo	98
III 2 - Comisionado	99
III 3 - Coordinación de Supervisión y Control Operativo	102
III 4 - Coordinación de Regulación de Estancia.	104
III 5 - Coordinación Jurídica y de Control de Migración.	107
III 6 - Coordinación de Planeación e Investigación	110
III 7 - Coordinación de Relaciones Interinstitucionales	112
III 8 - Dirección de Administración.	114
III 9 - Delegaciones Regionales	117

## **Capítulo Cuarto.**

### **Algunos problemas que presenta actualmente la atención del fenómeno migratorio en México.**

IV 1 - Frontera norte y frontera sur.	124
a) Radiografía general de la problemática en las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración	127
IV 2 - Sociales	129
IV 3 - Jurídicos	131
IV 4 - Servicios migratorios y atención al público	131
IV 5 - Desconcentración de funciones	132
<b>Conclusiones y Sugerencias.</b>	<b>135</b>
<b>Anexos.</b>	<b>138</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>142</b>

## Introducción.

Los seres humanos viven un constante nomadismo global, a las migraciones tradicionales se suman grandes diásporas de diferentes estratos sociales que se mueven en todas direcciones dentro y fuera de las fronteras nacionales, impulsadas por motivaciones fundamentalmente económicas, a las que se agregan las políticas, sociales y las inducidas por el afán de experimentar o conocer nuevos horizontes y culturas o bien, por mero hedonismo.

Nuestro país, por su posición geográfica, por los rezagos y carencias que padece, vive un intenso fenómeno migratorio complejo y de rasgos a veces contrapuestos. La migración México-Estados Unidos, corresponde a un aspecto histórico de nuestra relación con el país vecino y depende de condiciones económicas asimétricas y estructurales; pero ello no implica que el problema deba ser tratado a partir de una concepción de conjunto, que permita conciliar los diversos aspectos que le dan origen y que en él confluyen.

Por otro lado, no debemos perder de vista, en el análisis del fenómeno migratorio, que nuestro país es considerado la puerta de entrada a Estados Unidos de Norteamérica por la población del resto de América, Europa y Asia.

En este contexto las realidades exigen una visión renovada de cara al futuro para diseñar una política migratoria de largo plazo y de consenso, es decir, una política de Estado, más allá de los gobiernos en turno y dirigida a las nuevas generaciones. La cual debe partir de un tratamiento integral del fenómeno migratorio.

La política migratoria de México ha procurado centrarse en la protección de nuestros connacionales que se encuentran en el exterior: las 250 oficinas consulares de México en el mundo atendieron aproximadamente 80 mil asuntos de protección, principalmente en las 41 oficinas consulares mexicanas establecidas en los Estados Unidos de América. Estos asuntos derivaron acciones en los ámbitos civil, penal, administrativo, migratorio y de derechos humanos.<sup>1</sup>

Además, la política migratoria adoptada por nuestro Gobierno se inclina hacia un sentido de apertura e integración al mundo, por ello nuestras autoridades migratorias han otorgado

---

<sup>1</sup>Cifras presentadas en el Informe de Ejecución 1996 del Plan Nacional de Desarrollo.

facilidades a nacionales de Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa y República Eslovaca, asimismo ha otorgado más de 2 mil calidades de inmigrado a extranjeros.<sup>2</sup>

En 1997 se modificó nuestra Constitución Política para garantizar a los mexicanos por nacimiento la no pérdida de su nacionalidad, con esta reforma quienes opten por una nacionalidad distinta a la mexicana conservarán sus derechos en México. Al mismo tiempo, al obtener una nacionalidad diferente dejarán de tener trato de extranjeros en el lugar donde residen y dejarán de estar en desventaja frente a los nacionales de otro país.

Para hacer frente al incesante incremento de los movimientos migratorios que se presentan en nuestro país nuestro Gobierno consideró necesario fortalecer y modernizar la estructura administrativa encargada de la atención de los asuntos migratorios, al respecto en octubre de 1993 creó el Instituto Nacional de Migración, como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, a fin de ampliar, fortalecer y desconcentrar funciones; para ofrecer eficacia en la atención de los asuntos migratorios.

El estudio que se presenta se refiere a esa estructura creada por el Gobierno Federal para la atención de los asuntos migratorios del país. El objetivo general es conocer las principales características de la estructura y organización del órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Instituto Nacional de Migración, asimismo conocer sus funciones, los lineamientos jurídicos de su ordenación y los retos que enfrentará en el mediano plazo.

Dicho estudio proporciona una serie de elementos conceptuales e indicadores de la problemática que presenta la atención de los asuntos migratorios en nuestro país, a fin de poder constituir un insumo para la elaboración de estrategias y acciones para su atención.

Para su realización se contó con trabajos, publicaciones y artículos de prestigiados investigadores, cuya área de trabajo se ha centrado en estudios del fenómeno migratorio y del Derecho Administrativo. Con ello se espera englobar de manera más atinada la exposición de las funciones encomendadas al Instituto Nacional de Migración, así como los retos que habrá de enfrentar como institución encargada de los asuntos migratorios en el futuro próximo, ante el impacto en su capacidad por el incesante incremento del fenómeno migratorio.

---

<sup>2</sup> Cifras presentadas en el Informe de Ejecución 1996 del Plan Nacional de Desarrollo.

El estudio se divide en cuatro capítulos: El primero se denomina *Panorama General*, donde se desarrollan los elementos más significativos que genera la movilización de gentes hacia nuestras fronteras norte y sur del país y se resalta el impacto que tiene sobre estas regiones la falta de infraestructura necesaria para absorber a los migrantes, se explican las diferentes características de ellos y las condiciones y situaciones por las que atraviesan. Se expone además la política migratoria instrumentada por nuestro Gobierno para hacer frente al complejo fenómeno migratorio y la naturaleza que dio origen al Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación

El segundo capítulo se denomina *Marco jurídico de actuación del Instituto Nacional de Migración*, en él se expone la normatividad que regula las atribuciones del Instituto Nacional de Migración para el ejercicio de sus funciones, como son: el artículo 11 de nuestra Constitución Política, los Tratados Internacionales sobre tránsito de personas, la Ley General de Población y su Reglamento, el Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración y el Instructivo Conjunto suscrito entre las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

Conocer la estructura orgánico-funcional del Instituto resulta ser el elemento central del análisis del presente trabajo. Por ello, la cuarta parte recibe el nombre de *Estructura orgánica y funcional del Instituto Nacional de Migración*, en donde se resaltan las políticas, atribuciones, objetivos, funciones e integración de las áreas que conforman el Instituto, incluyendo sus Delegaciones Regionales. Se agregan como anexos a este capítulo, cuadros de las funciones delegadas por el Secretario de Gobernación relacionadas con la substanciación de trámites migratorios y un diagrama general de organización del Instituto.

Finalmente, en el cuarto capítulo se exponen *Algunos problemas que presenta actualmente la atención del fenómeno migratorio en México*, mediante la descripción de experiencias e impresiones de casos puntuales sobre las condiciones y calidad de los servicios que presta el Instituto Nacional de Migración en las zonas fronterizas del norte y sur del país, esto se complementa con requerimientos que en un momento dado pueden llevar a una presencia más destacada del Instituto y a una eficiente atención del fenómeno migratorio. Se enfatiza en los problemas sociales, jurídicos, de servicios y atención al público y en la desconcentración de funciones que se procuró con la creación del Instituto Nacional de Migración.

La preparación del trabajo estuvo coordinada por el Lic. Emir Sánchez Zurita, profesor de la materia de Derecho Administrativo en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se espera que del presente estudio se deriven conclusiones que sirvan para enriquecer los conocimientos de los interesados en la materia y contribuya al diseño de soluciones que requiere la compleja problemática que genera el fenómeno migratorio, en aras de lograr el mejoramiento de los servicios que se prestan para su atención y de vincular el ordenamiento jurídico con estructuras acordes a la problemática que se presenta.

## Capítulo Primero.

### Panorama General.

En todas las épocas de la historia y en todas las regiones del mundo se ha dado el fenómeno de los desplazamientos de población, el hecho de que hayan existido siempre, no quiere decir que puedan compararse con los que se producen actualmente. Las características de nuestro tiempo, en efecto, hacen inevitable la generalización y masificación de los movimientos migratorios.

Actualmente no existe ningún país que pueda sustraerse al impacto de las migraciones. Las situaciones de guerra civil, conflictos internacionales, disturbios étnicos, discriminación racial, intolerancia religiosa, degradación del medio ambiente, desequilibrios económicos, pobreza extrema o la búsqueda de mejores niveles de vida, motivan la expulsión de millones de personas de su lugar de origen.

En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en el Cairo en septiembre de 1994, se dio a conocer la estimación de que en el mundo hay más de 125 millones de personas que se encuentran fuera de su país de origen o ciudadanía, esto es, cerca de 2% de la población mundial. La gran mayoría de estos flujos migratorios corresponden a movimientos voluntarios, sin embargo, las personas desplazadas y los refugiados se encuentran en un número cada vez mayor.

La migración tiene un impacto que rebasa con mucho la capacidad de las localidades receptoras y expulsoras, trascendiendo a planos regionales, nacionales e internacionales y constituye desplazamientos que se expresan y repercuten en el proceso de desarrollo regional; de esta manera, las migraciones se dejan sentir en la dinámica poblacional, alterando el cuadro demográfico; pero los impactos más importantes de la migración se producen en las relaciones económicas regionales: por un lado despueblan y desvitalizan unas regiones y por otro, contribuyen al desenvolvimiento de otras convirtiéndose así el migrante en factor de decadencia y abandono de su región de origen, para acudir a transformar y promover el desarrollo de otros lugares.

Ahora bien, desde el punto de vista meramente referido a su significación gramatical, *migración* es un vocablo de origen latino, *migratio*, que hace referencia a: "...la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española. De Espasa Calpe, Madrid, 1970 op cit

Sin embargo, cabe aclarar que los movimientos poblacionales que se presentan en un país, no necesariamente se compone con las gentes provenientes del exterior, sino que la migración interna la componen también sus nacionales.

En términos generales, los migrantes se movilizan en busca de hacer realidad su derecho al empleo remunerador, la alimentación, la salud, la vida digna, las condiciones ecológicas adecuadas, en suma, mejores niveles de bienestar social y familiar. Indudablemente que ciertos movimientos poblacionales tienen su origen en situaciones de excepción, tales como los derivados de conflictos, cambios políticos violentos o epidemias y en esos casos los migrantes huyen de situaciones que ponen en peligro su vida o su libertad, pero este no es el origen de los movimientos más comunes, aunque sí de los más dramáticos e impactantes.

Los flujos migratorios se han convertido en uno de los rasgos característicos del panorama internacional actual y, sin duda, seguirá siendo un *tema prioritario en la agenda bilateral y multilateral de cualquier país durante varias décadas más.*

En los últimos años del milenio, nuestro país muestra la casi totalidad de los problemas que dan origen a las migraciones modernas, aun cuando existen algunas variantes que se presentan con mayor frecuencia, como es el caso de la emigración de nuestros connacionales al vecino país del norte, esto lo hace ser uno de los pocos países en el mundo que es a la vez receptor y expulsor de flujos migratorios importantes, es decir, vive un intenso fenómeno de emigración e inmigración simultáneos, independientemente de los factores que lo motivan.

### **I.1.- Panorama migratorio en la frontera norte.**

En el transcurso de siglo XX la región fronteriza entre México y Estados Unidos ha experimentado cambios profundos. En lo económico una amplia gama de iniciativas aisladas a lo largo de la línea fronteriza han hecho de esta región una de las más dinámicas del mundo, al mismo tiempo el establecimiento de una zona de libre comercio para América del Norte en 1994, convirtió a esta región fronteriza en uno de los principales actores de la escena económica y geopolítica del orbe. Sin embargo, no de ja de ser un territorio vagamente definido, en virtud de la coexistencia de grupos de población de diversas culturas que interactúan incesante e intensamente.

Hacia mediados de siglo se fueron desarrollando ciudades gemelas a lo largo de la frontera norte desde Tijuana-San Diego en el Pacífico hasta Matamoros-Brownsville en la costa del Golfo; cada una de esas ciudades compartió con su gemela ciertas características de crecimiento, pero difirieron con otras, San Diego, por ejemplo, se desarrolló con bases militares en tauto, Tijuana creció paralelamente como un centro turístico, no sólo para el personal militar, sino también para los californianos que buscan diversión nocturna. Ciudad Juárez y el Paso, en cambio se desarrollaron juntas como importantes centros comerciales en los que se unen las líneas de comunicación del norte de México con las del medio oeste de Estados Unidos, lo que ha permitido a Ciudad Juárez convertirse en el principal centro de la industria maquiladora desde las décadas de los setentas y ochentas

Todas las ciudades gemelas desarrollaron una compleja interdependencia. Los consumidores mexicanos de ambos lados de la frontera se convirtieron en un importante mercado para los negocios estadounidenses, aunado a que diariamente cruzan la frontera trabajadores mexicanos que se desempeñan en hoteles, restaurantes y casas particulares en Estados Unidos, en sentido contrario, miles de ciudadanos estadounidenses cruzan la frontera para comprar, comer y aprovechar los bajos costos de servicios como higiene dental, reparaciones automotrices y consultas médicas. Para la década de los noventa el número de personas que cruza la frontera ha rebasado los 175 millones.

Con todo, las ciudades fronterizas se han desarrollado con profundas desigualdades, lo cual se puede observar desde cualquier punto de la frontera norte: del lado mexicano, el desplazamiento de numerosos grupos de gentes ha rebasado la capacidad del Estado para desarrollar infraestructura básica capaz de incorporar a los nuevos migrantes.

En la parte estadounidense, en cambio, los pequeños asentamientos urbanos se caracterizan por contar con infraestructura en transporte y servicios públicos bien establecidos.

Otro aspecto del lado mexicano, es que en la medida en que los Estados fronterizos han madurado social y económicamente, también han comenzado a demandar una mayor participación en la vida política nacional y regional, de tal modo que para la década de los ochenta los partidos de izquierda ganaron importantes procesos electorales en la región, desplazando al partido tradicional, provocando trastornos políticos en la zona.

Pero independientemente de lo anterior, en las tensiones entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, iniciadas desde las postrimerías del siglo XIX, periódicamente aparece el problema de la emigración de connacionales hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Podemos señalar que entre las causas que provocan el desplazamiento de mexicanos hacia los Estados Unidos de Norteamérica se encuentran las siguientes:

- 1 El factor Laboral. Según investigación del Colegio de la Frontera Norte: "La migración de México a Estados Unidos es un fenómeno que forma parte del desarrollo de ambos países y es básicamente de carácter laboral. Las migraciones se originan por la existencia de un mercado binacional de fuerza de trabajo, cuya demanda de mano de obra, que no es cubierta por la población nativa y esta constituida por ocupaciones de baja remuneración -manuales en su mayoría que requieren poca calificación- se encuentra en Estados Unidos. En territorio mexicano, como complemento, hay una excesiva oferta de trabajo para acceder a los empleos disponibles, lo cual provoca la existencia de un considerable contingente de subempleados, capaz de emprender el desplazamiento al otro lado de la frontera".<sup>4</sup>
- 2 La Diferencia Salarial. Este factor constituye otra de las más importantes causas que motiva a los mexicanos a alquilar su mano de obra en territorio estadounidense. Aunque son explotados y tradicionalmente han realizado las labores de menor remuneración en Estados Unidos, la diferencia salarial entre un país y otro es enorme; al respecto se estima que en 1994 un trabajador realizando la misma labor requería en México de 6 a 10 meses de trabajo para ganar lo que en Estados Unidos podría obtener en un mes de trabajo.
- 3 El Desempleo en México. La incapacidad de la economía mexicana para generar el número suficiente de empleos con los cuales se pueda satisfacer el mercado de mano de obra en franco crecimiento, ha sido otra de las causas principales que obliga a miles de mexicanos a buscar fuentes mejor remuneradas en el vecino país; la carencia de empleos alcanza puntos máximos en épocas de crisis, lo que influye en el incremento de la emigración de connacionales hacia otras regiones del mundo.

---

<sup>4</sup>Francisco Alba y Gustavo Cabrera. La Población en el Desarrollo Contemporáneo de México. Editorial El Colegio de México

4 Las Crisis Económicas El desgaste del modelo de desarrollo estabilizador y las crisis recurrentes de 1982, 1987 y 1995, han propiciado el deterioro del nivel de vida de amplios segmentos de la población y el cierre de empresas, circunstancias que desalienta a la población, y le hace buscar nuevos caminos de superación en territorio estadounidense, como lo documenta Rodolfo Corona en su Estudio "Características de la Emigración a Estados Unidos"

5. Las Redes Familiares La existencia de añejas redes sociales y familiares en Estados Unidos sin duda facilita la migración de mexicanos; ya que fomentan en el emigrante sentimientos de seguridad, que en muchos casos son determinantes para iniciar una nueva vida en otro país, en busca de mejores condiciones de vida.

Hasta finales de los setenta las características de los emigrantes mexicanos permanecieron casi sin variaciones. Se trataba de trabajadores tradicionalmente del medio rural que se trasladaban al territorio estadounidense, principalmente a los Estados de California y Texas, para emplearse en labores agrícolas y por lo general con nacionales de escaso nivel educativo y en su mayoría originarios de los Estados de Michoacán, Jalisco y Guanajuato.

Sin embargo, desde hace aproximadamente 15 años -a principios de la década de los ochenta- el perfil del migrante ha ido cambiando, en él ahora se distinguen las siguientes características:

a) Regiones urbanas se agregan a las rurales. Ahora los grandes conglomerados urbanos se han sumado a las comunidades rurales tradicionales de expulsión como son Michoacán, Jalisco, Zacatecas y Guanajuato; así grandes ciudades como Nezahualcoyotl entre otros municipios del Estado de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Guerrero y Veracruz, se han convertido en exportadoras de mano de obra hacia el mercado estadounidense.

Datos recientes del Instituto Nacional de Migración muestran que 49% de los migrantes mexicanos son originarios de cinco Estados de la República Mexicana: Michoacán 15%, Jalisco 12%, Zacatecas 5%, Guanajuato 9% y Estado de México 9%. Otras entidades que también ocupan un lugar destacado como expulsores de migrantes son: Guerrero 4.5%, Durango 4%, Chihuahua 4%, Distrito Federal 3.6% y Nuevo León 3.4%.

b) Características Sociodemográficas. Según la misma encuesta, los migrantes del sexo masculino representan 91.6% y las mujeres el 8.4%, sin embargo, la encuesta nacional de dinámica demográfica indica que 83.3% de la migración laboral es de hombres y 17.3% de mujeres.

En cuanto a la actividad de origen y destino, los resultados de la encuesta sobre migración en la frontera norte, revelan que la mayoría de los migrantes declaró haber trabajado en el sector agropecuario, seguido del industrial y de servicios.

Según Jorge Santibañez, investigador del Colegio de la Frontera Norte: "... actualmente 32% de los indocumentados se emplea en industria, 29.8% en el Sector Comercio y Servicios y sólo 16.3% se desempeña en agricultura."<sup>5</sup>

En el renglón de educación, datos del Colegio de la Frontera Norte, del Consejo Nacional de Población y de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social muestran que el grado académico de los migrantes es de seis años en promedio. Sin embargo, investigaciones de la Universidad Obrera de México sostienen que desde hace aproximadamente 6 años hay una tendencia creciente de migrantes con elevado nivel de escolaridad que, incluso, al momento de partir en busca de mejores alternativas de vida contaban con un empleo en su entidad o región. Académicos de la Universidad Obrera concluyen que tan sólo en 1988 y 1992 la emigración en las ciudades y regiones de elevado nivel socioeconómico se incrementó en un 20.8%, mientras que la rural decreció 21.7%. Para 1993 40% de los migrantes a Estados Unidos tenían estudios de secundaria y 12% estudios superiores..."<sup>6</sup>

c) Nuevos destinos. Los destinos de los emigrantes también han cambiado, pese a que Estados como California, Texas, Florida y Nueva York concentran el mayor número de inmigrantes, las corrientes migratorias se han diversificado hacia otros como Luisiana, Minnesota, Oregón, Nevada, Washington, Idaho, Iowa; inclusive hasta Alaska y el país de Canadá.

El decreciente desplazamiento de migrantes hacia regiones del sur de la unión americana podría explicarse por el endurecimiento de los operativos antimigrantes y el aumento de actos de xenofobia en los Estados de la región, como los que se presentan en California.

---

<sup>5</sup>El Financiero, 03-06-96

<sup>6</sup>El Financiero, 03-06-96

d) Generación de divisas. Aunque es difícil cuantificar con precisión el monto de divisas que envían a México los migrantes, investigaciones realizadas por el Banco de México y el Colegio de la Frontera Norte indican que: "...durante 1995 las remesas de dólares enviadas por los mexicanos en Estados Unidos a México sumaron tres mil 672 millones de dólares, consolidándose como el cuarto ingreso más importante de la cuenta corriente de la balanza de pagos" <sup>7</sup>

Otras fuentes calculan que ingresan anualmente a México cinco mil millones de dólares, monto equiparable a 59 por ciento del valor de las exportaciones del petróleo crudo en 1995 o igual al de la inversión extranjera directa reportada en el mismo año.

Así, mientras el fenómeno migratorio se vuelve cada vez más complejo desde el punto de vista de los factores de expulsión y atracción que lo generan, la respuesta estadounidense y mexicana ha sido tan elemental como aumentar la represión y protestar por ella, respectivamente.

Mientras tanto los indocumentados mexicanos siguen entre dos fuegos. Por un lado, la crisis económica mexicana que los expulsa y por el otro la creciente violencia estadounidense, el "american dream" se ha convertido en la pesadilla americana.

#### **a) Situación de la relación Mexico-Estados Unidos de Norteamérica en materia de migración.**

Las medidas jurídicas puestas en marcha por el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica no sólo abren el camino para delicadas repercusiones económicas, políticas y sociales en México, sino que ponen en crisis la relación bilateral en su conjunto, en virtud de las sistemáticas fricciones entre ambos países

El conflicto binacional por cuestiones migratorias no es nuevo, ni tampoco es un asunto que se pueda resolver satisfactoriamente y de inmediato para ambas partes. En realidad, es el lado más oscuro del discurso estadounidense en su relación con México, mientras más se presiona desde el país vecino para realizar una apertura acelerada y virtualmente indiscriminada de la economía nacional, más se recrudecen las medidas aislacionistas en contra de los migrantes procedentes de México y del resto de América Latina

---

<sup>7</sup>4 El financiero, 22-03-96.

El tema del flujo migratorio es el único que Estados Unidos ha vetado con indomable insistencia en la agenda de negociaciones comerciales, como la del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (T.L.C.) y constituye hoy el mayor riesgo de que el tan temido "retroceso nacionalista mexicano" efectivamente tenga lugar, ya no como un retroceso sino, como una reacción de indignación con amplio consenso social y de peligrosos matices antiestadounidenses.

No existe la menor intención por parte de la élite empresarial y política norteamericana por crear un autentico mercado común entre ambas naciones que incluya el libre flujo de mano de obra, como sucede en el mercado europeo, existe por el contrario una tendencia por vincular el fenomeno migratorio con el combate al narcotráfico y de enfrentar a ambos como si fueran parte de una misma y suprema "amenaza mexicana" contra la sociedad norteamericana

El entonces presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Ronald Reagan modificó la Ley Antinmigrante, por presiones de sindicatos y de varios grupos que veían en la inmigración la "perdida de control de las fronteras", así en 1986 se aprobó una modificación a dicha ley, conocida en su momento como Simpson-Rodino.

Esa norma propuso la legalización de la estancia en E.E.U.U. de aquellos trabajadores indocumentados que pudieran comprobar una estancia continua en ese país desde enero de 1982, además permitió la residencia hasta por tres años a 350 mil personas que probaran haber trabajado en actividades agrícolas por lo menos 90 días entre mayo de 1985 y mayo de 1986. A cambio, se establecieron sanciones civiles, penales y se fijaron multas elevadas para quienes violaran la ley. Esta iniciativa generó uno de los momentos más álgidos en la relación bilateral de los gobiernos de Ronald Reagan y Miguel de la Madrid.

Pese a las protestas de la parte mexicana, en 1990 se volvió a realizar una enmienda a la ley, en respuesta al creciente flujo de mano de obra calificada, a la cual se le facilitó la estancia en Estados Unidos. En contra parte, la reforma autorizó a los oficiales migratorios a portar armas de fuego y hacer arrestos por faltas no migratorias.

En septiembre de 1993, las autoridades migratorias estadounidenses pusieron en marcha la polémica "Operación Bloqueo" en tres puntos fronterizos, que consistió en levantar muros metálicos y utilizar nuevas tecnologías en la detección de indocumentados. Durante el mismo lapso, en la zona Tijuana-San Diego fue establecida la "Operación Guardián", de similares

características y en California el Gobernador Pete Wilson aplicó la propuesta 187 que prohíbe el acceso a los servicios de educación y salud pública a los migrantes indocumentados.

En otras palabras, justo en el año en que se firma el Tratado de Libre Comercio (T.L.C.), y en que se anunciaba con bombo y platillo que México dejaba de ser "patio trasero" para convertirse en "socio privilegiado" de la potencia norteamericana, se desataron una ola de medidas que revelaban una clara tendencia xenófoba en el seno de la sociedad estadounidense.

Tal y como se perfilaba desde principios de la década, la política migratoria de los Estados Unidos de Norteamérica ha consumado un cambio que parece encerrar grandes consecuencias negativas para diversos países, especialmente para México, Centroamérica y el Caribe. Los cambios realizados por el gobierno estadounidense en su reglamentación migratoria se han producido por una combinación de factores entre los que se incluyen tendencias demográficas, presiones sociales y políticas, crisis urbana en ciudades que son puntos de atracción de migrantes, intereses inmobiliarios y una política errática y oportunista de la actual administración estadounidense.

Hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad o Acta de 1996, aprobada por el Congreso estadounidense en octubre de ese año, la política migratoria de ese país se centraba en atacar la inmigración ilegal, mientras se alentaba la naturalización y la integración de los ilegales a la sociedad estadounidense. El cambio en la ley de referencia consiste en desalentar ahora la integración misma, mientras las medidas contra los ilegales se recrudecen aún más, aunado al reforzamiento del Servicio de Inmigración y Naturalización ( S.I.N. ) con personal, equipo y presupuesto, los cambios incluyen denegación del derecho de los inmigrantes a ser escuchados por la corte, lo que constituye una ruptura a la tradición jurídica de protección a los derechos humanos en Estados Unidos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México en su Segundo Informe sobre " Violaciones a los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte", elaborado antes del conocimiento de la disposiciones de la Ley de Inmigración, alertó acerca de los riesgos que traerían consigo, para los derechos humanos de cientos de miles de personas y para la propia relación bilateral, los nuevos esquemas de la política migratoria del Gobierno de los Estados Unidos: "El endurecimiento que en estas fechas han manifestado la política migratoria estadounidense, basado en una campaña antiinmigrante, propone

una serie de reformas que de materializarse afectara en sus derechos humanos a los trabajadores migratorios mexicanos. y contrasta con la perspectiva mexicana que concibe al flujo migratorio como un fenómeno de mercado internacional de trabajo en el cual la demanda desde la Unión Americana es tan real como la oferta en México; de ahí que los trabajadores migratorios, en su inmensa mayoría, continúen viajando a los Estados Unidos de América, con documentos o sin ellos y contribuyan a la riqueza y prosperidad de ese país independientemente de que mejoren o no sus perspectivas de trabajo y de vida en general."

En la actualidad resulta relativamente sencillo encontrar los sentimientos racistas y xenófobos de algunos sectores de la sociedad estadounidense en contra de las corrientes migratorias laborales o de refugiados, atribuyéndoles ser la causa del aumento del desempleo, de los desequilibrios impositivos, de la delincuencia y de las enfermedades epidémicas, por citar algunos ejemplos.

El severo contenido restrictivo de la Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes, conocida también como Acta de 1996, representa un paso más de la estrategia sobre el cierre de fronteras que ha venido poniendo en práctica el gobierno estadounidense, de común acuerdo con el Poder Legislativo de ese país, precisión confirmada por declaraciones de la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización de ese país.

La aplicación de la Ley de referencia, exhibió la ineficiencia del discurso mexicano como instrumento para defender a los mexicanos en Estados Unidos de Norteamérica e hizo ver la necesidad de cambiar radicalmente dicha política e incluso pensar en replantear toda la relación bilateral.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de nuestro país, informó que en 1996 la cantidad de deportaciones de mexicanos fue la más alta de los últimos siete años: un millón 600 mil, incluyendo a 30 mil menores de edad. Asimismo la cancillería informó haber atendido 524 casos de violaciones a los derechos humanos, 14 mil 567 penales, cinco mil 893 de racismo civil y dos mil 760 laborales, las cuales representaron cifras récord.<sup>8</sup>

Lo realmente peligroso para la relación binacional, como lo señala el reporte de la C.N.D.H., es el amplio poder discrecional con que esta investida la autoridad migratoria estadounidense para

---

<sup>8</sup>Cifras presentadas en el "Foro de Análisis de la Política Migratoria en México" Celebrada el 25 de septiembre de 1996 por la LVI Legislatura del Senado de la República.

cumplir con su tarea de detección y detención de quienes cruzan las fronteras sin la documentación necesaria

De proseguir y recrudescer esta política es indudable que la reacción de la sociedad y de los principales actores e instituciones políticas mexicanas será la postura nacionalista que pondría en riesgo, no solo el flanco económico y financiero de la relación bilateral sino, la posibilidad de construir un esquema más armónico.

Una determinación de la envergadura del Acta de 1996 necesariamente tendrá que repercutir en distintos sectores de la vida norteamericana desde el laboral y político hasta el estratégico. Luis González Souza, investigador de la U.N.A.M. y especialista en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, analiza desde algunos ángulos los impactos de la nueva ley antiinmigrante y señala que "...en el terreno laboral le permite a la potencia mundial:

1. Abrir o cerrar la llave migratoria conforme a las necesidades de su economía.
2. Depurar la fuerza laboral migratoria, a fin de contar con trabajadores más calificados, pero igualmente explotables.
3. Explotar aún más a los elegidos tras la libre aplicación de dicha ley, en tanto aumenta su estigma de ilegales."<sup>9</sup>

En materia de política interior, el gobierno de Clinton logra congraciarse con el sector empresarial, segmento más rico e influyente que no depende vitalmente de la mano de obra del migrante, circunstancia que lo hace ser el más proclive a la xenofobia y al racismo, además de que cuenta con los electores de mayor capacidad para financiar comicios o bien dispuestos a votar por el candidato antiinmigrante.

En el plano de la relación estratégica México-Estados Unidos, González Souza considera que:  
". la entrada en vigor del Acta de 1996 le permite al gobierno estadounidense:

- a) Manipular el asunto migratorio como un arma que le permita arrancar más concesiones al gobierno mexicano.
- b) Mantenerlo siempre a la defensiva para restarle capacidad de maniobra o iniciativa.

---

<sup>9</sup>La Jornada, 13-IV-97

c) Hacerlo un tanto mas vulnerable cuanto más disminuye su autoridad moral, en este caso para emprender una defensa eficaz de los migrantes mexicanos".<sup>10</sup>

En México las repercusiones de dicha ley se expresa en varios sentidos:

1 Cierre de la válvula de escape. La deportación de miles de ilegales y el cierre de la frontera taponará un fenómeno de despresurización social muy útil para el gobierno mexicano, el cual ha sido incapaz de proporcionar oferta de trabajos bien remunerados.

Es previsible que, a consecuencia de ello, se incrementen las presiones sociales en materia de empleo, salarios y bienestar social; satisfactorios que se suponía serían cubiertos con amplitud con la firma del T.I. C., que involucra a Canadá y al propio Estados Unidos.

2 Divisas a la baja. En el terreno económico México corre el riesgo de dejar de recibir gran parte de los cerca de cuatro mil millones de dólares que tanto migrantes legales como ilegales y residentes, envían anualmente a sus familias en México: según las cifras del Banco de México.

3 Efecto político de la ley antiinmigrante. Este podría reflejarse en las próximas elecciones como un rechazo al partido en el poder, en virtud de las pocas expectativas de empleo que encontrarán aquí quienes hayan sido deportados de los Estados Unidos.

Cobijado en la vieja retórica nacional, sin efectos prácticos, el papel del gobierno mexicano frente al problema de la inmigración sigue dominado por la ineficacia en la defensa de los connacionales en Estados Unidos.

Una de las explicaciones a esa actitud reactiva y no activa podría residir en que la Cancillería mexicana ha adoptado una política deliberada de sumisión ante aquel país, con cuyo gobierno se acordó contener la inmigración como una de las condiciones para que se nos hiciera un millonario préstamo de rescate económico en 1995.

En febrero de ese año, funcionarios estadounidenses justificaron su apoyo a las medidas antiinmigrantes tomadas por el mandatario estadounidense al señalar que: "...Washington espera que México comprenda los pasos que se están tomando para proteger las fronteras, en el contexto de las acciones que el presidente Clinton ha tomado para ayudar a la economía mexicana".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> La Jornada, 13-IV-97

<sup>11</sup> El Financiero, 7-XI-97

Al parecer Clinton planteó una especie de trueque político que justifica el reforzamiento de las acciones persecutorias contra los inmigrantes -incluyendo a los legalizados- por ser el aval presidencial para "salvar" la economía mexicana, a cambio de la aceptación de medidas que ponen en riesgo la seguridad personal de alrededor de 13 millones de connacionales.

Por diversas circunstancias México ha ido cediendo terreno frente a la agresiva política exterior estadounidense, por lo que es previsible que en el corto plazo Washington se inmescuya cada vez más en los grandes asuntos de la vida nacional, ahora cobijado en el anuncio de una " nueva alianza ", que el Gobierno de México ha aceptado sin la mayor crítica, pues se ha plegado completamente a los intereses estratégicos de los Estados Unidos y exhibe la incapacidad para obtener una concesión en beneficio de los intereses nacionales, en este contexto, y pese a los reiterados discursos oficiales de funcionarios mexicanos sobre la defensa de la soberanía nacional, esta se ve cada vez más acotada.

En la visita oficial del mandatario estadounidense realizada en mayo de 1997, se despejaron algunas dudas sobre la tendencia de la relación bilateral con México, cuando menos para los siguientes tres años.

Se anunció la "nueva alianza" entre las dos naciones, se firmaron acuerdos en materia de migración y narcotráfico, pero no se revisó el Tratado de Libre Comercio, lo cual puso en evidencia que el gobierno mexicano ha decidido adoptar una actitud funcional ante los intereses estratégicos de la potencia mundial.

Los principales pronunciamientos y acuerdos sobre migración tomados en la referida visita son los siguientes:

- Cada estado tiene el derecho soberano a formular y aplicar sus leyes migratorias en la forma que mejor convenga a sus intereses nacionales, de conformidad con el Derecho Internacional y al espíritu de cooperación bilateral.
- Proteger los derechos de migrantes e impulsar enérgicamente la procuración de justicia en casos de denuncias de acciones ilegales, al ofrecer el debido proceso legal en la aplicación de las leyes migratorias

- Aplicar nuevas medidas para reducir la violencia fronteriza y proteger de los peligros naturales a los que se exponen los indocumentados por medio de una campaña de educación e información pública que advierta tales riesgos.
- Combatir el tráfico de migrantes y la falsificación de documentos, con mecanismos eficaces de intercambio de información, con el pleno respeto de la soberanía de ambos países.
- Fomentar actividades binacionales de planeación estratégica orientada al desarrollo económico, social, cultural y del ambiente, en beneficio mutuo de las comunidades fronterizas.

Para el politólogo Jaime González Graf: "...los acuerdos a los que se llegó en materia migratoria de alguna manera desarmen a México en la defensa de sus nacionales indocumentados en territorio estadounidense. Los principios incorporados en la declaración respectiva aceptan el respeto al derecho de cada país a aplicar sus leyes migratorias, lo cual es muy razonable; establecen la protección a los derechos humanos de los migrantes, lo cual es indispensable, pero, por último, acuerdan enfrentar el fenómeno con una visión de "frontera libre de conflictos" en un ejemplo de cooperación bilateral, en otras palabras, nada de protestas...".<sup>12</sup>

En definitiva, nada de lo migratorio se resuelve y México no logra abrir las fronteras del país del norte a su población, cuando ya las abrió a los productos, los servicios, el capital y la comunicación estadounidense.

Indudablemente, cada país tiene la facultad soberana de fijar su política migratoria conforme a sus intereses, lo que no se vale es lesionar los derechos de los demás al desconocer la historia.

Es doloroso que el gobierno de Estados Unidos, un país que es un mosaico multirracial y pluricultural, ahora trate con desprecio a miles de modestos trabajadores que abandonan a su familia, su hogar y su patria en busca de un empleo.

Durante muchos años, pero principalmente en momentos críticos de la historia contemporánea como fue la Segunda Guerra Mundial, los trabajadores migratorios mexicanos contribuyeron con su esfuerzo físico e intelectual al desarrollo, estabilidad y tranquilidad al vecino país del norte.

---

<sup>12</sup>El Economista, 9-VI-97

Hay que ser congruentes. No es coherente pedir que se abra la frontera norte del país de par en par para los efectos del libre comercio y que se cierre abruptamente cuando se trata de los indocumentados.

Lo más lamentable de la policía migratoria estadounidense es que no trata de solucionar el problema migratorio, sino que únicamente nos muestra una actitud de discriminación, colocando a los indocumentados en una situación todavía más vulnerable.

Y finalmente, hay que agregar al numeroso contingente de nacionales que se aglomeran en la frontera norte, los provenientes de otras partes del mundo, que se concentran en esta región con el propósito de buscar el sueño americano, que en la mayoría de los casos no logran cruzar la frontera y se quedan en nuestro territorio agudizando aún más el problema migratorio en esta zona.

Por otro lado, el ir en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo constituye un derecho esencial del hombre, un derecho humano. En otras palabras, el fenómeno migratorio es inherente a la condición humana. Está escrito en la conciencia internacional: la migración no puede, no debe convertirse en ocasión para la explotación de aquellos que se ven obligados a dejar su país de origen por motivos económicos.

## **I.2.- Panorama migratorio en la frontera sur:**

La situación geográfica de México hace que sea considerado como un corredor de paso hacia los Estados Unidos y la mayor parte de migrantes busca hacerlo por nuestra frontera sur, en donde esta y creo que estará todavía durante mucho tiempo más, una realidad que habremos de enfrentar con la misma dignidad y respeto que hemos exigido en el trato de nuestros nacionales en el vecino país del norte.

La frontera sur se extiende a lo largo de 1,138 kilómetros, de los que 962 colindan con Guatemala y 176 con Belice; comprende por México a cuatro Estados de la Federación: Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo y, de acuerdo con el censo de población de 1990, en esta zona habitan un millón 315 mil 783 personas.

Límites que se encuentran en una región difícil de vigilar y con pueblos de uno y otro lado de la frontera con bastantes semejanzas étnicas y culturales forjadas por siglos y que siempre han

migrado por la zona hasta conformar poblados, que por antigüedad sus habitantes han adquirido la calidad de mexicanos.

El fenómeno migratorio en la frontera Sur de México no puede ser caracterizado como un simple traslado de población. Existe una problemática que no puede ser reducida a un origen económico, ya que inciden igualmente factores de orden político y social que varían en el tiempo y en su circunstancia.

Si bien hay una voluntad política de ambos lados de la frontera sur por impulsar el desarrollo, elevar los niveles de vida de las comunidades limítrofes y procurar el respeto de los derechos humanos de quienes cruzan la frontera, de manera legal e ilegal, hay todavía elevados niveles de extorsión y violación de las garantías individuales de los migrantes.

En este punto de nuestra geografía, se conjugan y coexisten armónicamente los dos tipos de migración: la interna y la externa. Ambas, impulsadas por una causa que les es común, la falta de empleo en sus lugares de origen. Ambas concurren también con el único recurso que poseen: su fuerza de trabajo, ambas comparten en lo general una misma lengua, tradición y costumbres. Ambas por igual buscan los beneficios de una relación de trabajo, y ambas sufren también las consecuencias de una mentalidad en el trato de los empleadores, en la participación de los beneficios por el rendimiento que se exige en la fuerza de trabajo bajo una condición dada, en una circunstancia objetiva, en un medio específico y en un entorno social, jurídico y político determinado.

En nuestra frontera sur existen tres tipos fundamentales de migrantes:

El primero, derivado de la mano de obra que cíclicamente llega para trabajar en las diversas fuentes de empleo temporal que ofrece la región, y que vuelve a su país de origen al concluir la temporada. Estos trabajadores migrantes se dedican principalmente a las actividades agrícolas que se realizan para la producción de productos típicos de la zona como el café, la caña de azúcar o el plátano.

Las necesidades de mano de obra agrícola que año con año demandan los plantíos en la zona, distan mucho de poder ser cubiertas por la oferta local, produciéndose un diferencial que se cubre

con el arribo de los trabajadores agrícolas temporales, procedentes de los países centroamericanos inmediatos a la frontera sur de México.

El segundo, los desplazados por la inestabilidad política con el estatus de "refugiados", calidad que les otorga la seguridad a sus personas, familias y bienes.

Y el tercer tipo de migrantes, es aquél que cruza la frontera en una ruta hacia otros países. Se trata de transmigrantes que se ocupan lo mismo en la agricultura que en la prestación de servicios y sólo el tiempo necesario para establecer contactos o allegarse de recursos que les permitan llegar a su meta última, generalmente el territorio de los Estados Unidos de Norteamérica o Canadá.

En un principio todos sortean las mismas dificultades y superan condiciones comunes, pero iniciemos con la situación por la que atraviesan los jornaleros agrícolas migrantes.

Las formas de internación a territorio mexicano han sido distintas según los tiempos. Así como hubo un período durante el cual la contratación se hacía por conductos oficiales, esta práctica desde hace alrededor de seis años se ha abandonado y hoy prevalecen dos alternativas para el migrante: Una la del cruce ilegal por cualquier punto despoblado de la extensa frontera que delimita el territorio centroamericano del mexicano; y la otra, concurrir a los puntos fronterizos que cuentan con autoridades migratorias, para ahí contactarse con los enganchadores, que serán quienes, a nombre del finquero, pagaran el permiso temporal de internación, el cual no excede de treinta días, de ahí en adelante dependerán de la paga prometida, la calidad del alojamiento, la prestación de servicios médicos, la tranquilidad y la seguridad para volver libremente cuando mejor les convenga, etc

La gran movilidad del flujo migratorio en los diversos períodos según las necesidades de las plantaciones, impide conocer la cifra exacta o aproximada al menos, del número de jornaleros que entran al país, incluso los que en estos momentos se encuentran ocupados en la zona, ya que entre otras cosas, según algunas autoridades locales no hay gran diferencia en el aspecto físico.

Las informaciones recogidas de finqueros, representantes de los cortadores de caña, organizaciones de campesinos y autoridades municipales calculan que en las fincas cafetaleras la participación de la mano de obra extranjera corresponde al 60% del total requerido, de este el 40% se emplea en las plantaciones plataneras y el 60% en el corte de la caña de azúcar.

Ahora bien, por si los porcentajes no fueran suficientemente explícitos, los juicios de algunos finqueros de cafetales son terminantes: "...sin la participación de la mano de obra extranjera, básicamente la de origen guatemalteco, los cultivos se perderían...".

Paradójicamente, si por una parte las superficies del cultivo de las comunidades indígenas del sur de la República se han reducido debido a la erosión, al despojo, a la construcción de obras de infraestructura y al desarrollo de los sectores secundario y terciario, por otra parte el crecimiento demográfico ha contribuido notablemente también a la mayor concentración poblacional. De esta manera el medio tradicional de subsistencia se limita y la expectativa única se resume en las palabras de un Presidente Municipal de una comunidad huasteca, expresada en una audiencia sobre trabajadores migratorios en 1995: "...los que emigramos, no lo hacemos porque queremos, sino empujamos por la miseria de nuestros lugares ya que si tuviéramos algo no nos iríamos a sufrir largas jornadas a pie para contratarnos, para sufrir humillaciones soledad, hambre, sudor y recuerdos que pesan"<sup>13</sup>

De esta manera, podemos tipificar que quienes conforman la corriente migratoria hacia el sur de nuestro país la conforman individuos de las distintas comunidades indígenas que reúnen las condiciones físicas, sociales y culturales, para desarrollar, principalmente, actividades agrícolas en la región

Se trata pues de una auténtica migración laboral temporal y todos obligados igualmente por razones económicas que se sintetizan en la necesidad de un empleo para subsistir, o bien, por razones políticas que se traducen en inseguridad para la vida humana o el trabajo pacífico y productivo.

Como se podrá observar tenemos un espacio geográfico fronterizo en donde conviven armónicamente dos grupos de trabajadores agrícolas migratorios, con la única diferencia del vínculo jurídico-político que une a unos y otros a Estados diferentes. Fuera de ello, con una misma lengua, con rasgos físicos semejantes, con culturas, tradiciones y pasados históricos comunes; impulsados a la movilización por su fuerza de trabajo, sufriendo las mismas ausencias y acariciando los mismos propósitos inmediatos, el regreso al refugio solariego.

---

<sup>13</sup> Audiencia Pública *Trabajadores Migratorios 1985*, Senado de la República. Ed.UNAM.

No hay trato discriminatorio en razón de criterios raciales, condición económica o pertenencia geográfica, la convivencia no admite dobleces al constatar que jamás ha habido enfrentamientos, persecuciones o desalojos contra el trabajador centroamericano.

Las peticiones de quienes de alguna manera se sienten afectados por aquella concurrencia se concretan en el deseo de una reglamentación al flujo de la mano de obra extranjera, a fin de exigir el cumplimiento de sus derechos y el disfrute de los beneficios que como trabajadores las leyes mexicanas les confieren.

Pese a ello y aventurando un juicio, podría decir que el papel fundamental para que las cosas hayan ocurrido así hasta ahora, está en la bondad de algunos conceptos, en la pureza de ciertas concepciones profundamente humanistas surgidas del ser mismo de quienes fungen como anfitriones, y en la comprensión y tolerancia de las autoridades.

Sin embargo, las cosas permanecen aún muy lejos de la realización de ideales compartidos por unos y otros, así como por la aplicación efectiva en la vigencia de ciertos valores, en el ejercicio de algunos derechos y en la acción benefactora de algunas instituciones cuyo fin último toca a la vida digna del hombre y a su realización plena como tal.

Es importante no confundir al migrante económico que siempre viaja solo, con los refugiados que lo hacen con la familia completa. El inmigrante económico puede preparar el viaje al extranjero, explotar la fuente de trabajo, llevar consigo recursos y regresar a su país si la aventura no fue bien. El refugiado, por el contrario es empujado a salir de su país por temor a la persecución o por la violación masiva de los derechos humanos y la más importante diferencia es que no puede regresar a su país o tiene el temor de hacerlo.

En cuanto al segundo tipo de migración que resulta de latente problema de millones de refugiados que, quizá ahora más que nunca, ha visto crecer el contingente de hombres sin hogar y sin bienes obligados a abandonar sus países por perturbaciones graves en el orden público, se ven reflejadas en las peticiones de refugio hechas en la oficina del Alto Comisionado en México, pues ya no sólo se integran por las de nacionales de países Americanos, como era tradicional, sino que el perfil se ha modificado y ahora hay peticiones de nacionales de Togo, Armenia, Chechenia, ex Yugoslavia, Ruanda, por ejemplo

Tradicionalmente los llamados derechos de asilo y refugio son un derecho soberano de toda nación para otorgarlos en su territorio a personas que huyen de sus lugares de origen, pero ante todo, lo principal de toda acción en favor de quienes huyen de su país de origen, es que no se regresaran a ese país o algún otro del cual han huido, y como segunda prioridad de esta humanitaria labor es el acomodo o integración en el territorio del país que le otorgó este derecho.

Es importante aclarar que las características migratorias de refugiado y asilado político comúnmente se confunden, para distinguir una de otra me permito citar las fracciones V y VI del artículo 42 de la Ley General de Población (L.G.P).

"V: ASILADO POLITICO.- Para proteger su libertad a su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren...".

"VI REFUGIADO - Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política...".

Tanto los refugiados como los asilados políticos no son simples personas sin más, las normas relativas a ellos están muy lejos de cubrir las necesidades creadas por la situación tan especial en la que se encuentran. Por ello la comunidad internacional ha tomado medidas que den a los refugiados y asilados los derechos fundamentales a que puede aspirar todo ser humano.

Desde 1975 la comunidad internacional, en el seno de las Naciones Unidas por medio de la resolución 418 del 14 de diciembre de 1950 y a causa de la generalización de desplazamientos poblacionales, otorgó competencia al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para que -bajo ciertas circunstancias y con la anuencia del gobierno receptor- de protección a personas que son víctimas de acontecimientos violentos o conmociones sociales ocurridas en parte o en la totalidad del territorio de su país, y sin ser perseguidas por razones estrictamente individuales, se encuentran en una situación de desamparo y en busca de refugio en otro país que no es el suyo.

Es importante mencionar que la labor del ACNUR se circunscribe únicamente hacia aquellas personas que cumplen con las características del refugiado, señaladas en la fracción VI del artículo 42 de la L.G.P., la cual marca la diferencia con los otros tipos de migración sobre los cuales el ACNUR no tiene competencia, no obstante debe ser cauteloso a la hora de evaluar la situación del migrante para no cometer una injusticia que ponga en peligro su vida o su libertad.

La protección de las fronteras es un derecho indiscutible de la soberanía de toda nación, en este sentido, la práctica del ACNUR se inscribe en el pleno reconocimiento de que el derecho de otorgar refugio es prerrogativa del Estado receptor.

México, a lo largo de su historia siempre ha mantenido una política hospitalaria hacia los que huyen de otro país y reconoce que este acto gubernamental considerado como humanitario y apolítico, implica el respeto del derecho de los solicitantes a obtener refugio cuando reúnan las condiciones para ello. México ha puesto en práctica estos principios cuando ha sido necesario y en momentos de convulsiones sociales de entre los que destacan los siguientes:

El primero se presentó durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando el ascenso del fascismo en Europa permitió el triunfo de los legionarios de Francisco Franco sobre los combatientes de la República Española, fractura que terminó por expulsar a miles de emigrantes a los cuales las embajadas y consulados mexicanos en Europa, por instrucciones del Ejecutivo Federal, otorgaron asilo y facilitaron el acceso a españoles en territorio nacional.

El segundo momento cenital se presentó en 1973, después de la revuelta militar en Chile que concluyó con la muerte del Presidente Salvador Allende y el genocidio contra los militares de la unidad popular, nuevamente el gobierno mexicano proporcionó los medios para rescatar de la represión a ciudadanos comprometidos con la renovación social de ese país.

En 1981 se dio la tercera circunstancia, quizá la más notoria y crítica por sus volúmenes además de que fue cuando esta problemática se enmarca y agudiza en México. Cientos de guatemaltecos cruzaron la frontera escapando del conflicto bélico que inició en su país y cuyas cifras oscilaron entre 50,000 a 100,000 inmigrantes. El fenómeno fue inédito en la experiencia de asilo y refugio del país y diferente de los precedentes por su carácter masivo (casi 45 mil personas) y por que se trataba de familias de campesinos guatemaltecos indígenas con altos índices de marginación social

y económica que fueron víctimas circunstanciales de un problema de violencia generalizada en su región

Los inmigrantes entraron por Chiapas en donde algunos quedaron asentados y otros fueron movilizadas a Campeche y Quintana Roo, a fin de proporcionarles mayor seguridad. Se construyeron pueblos y campamentos con servicios elementales para que pudieran desenvolverse su existencia en condiciones mínimas de comodidad. Y junto con el ACNUR se les proporcionó atención médica y se desarrollaron programas preventivos de salud, otros más de educación primaria y secundaria, reconocidos por la UNESCO.

Ante la magnitud del fenómeno el Gobierno mexicano y el ACNUR firmaron un acuerdo sede, publicado en el Diario Oficial de la Federación en abril 6 de 1983, con el objeto de asistir a los 30,000 guatemaltecos que habían sido reconocidos sin un proceso de determinación individual (primera vista)

Paralelamente un significativo número de personas de diversas nacionalidades de Centroamérica, llegaron a las ciudades de la República Mexicana, en un número aproximado de 5,000 personas, las cuales recibieron reconocimiento legal de facto, por parte de las autoridades mexicanas, obteniendo su estancia legal permanente como no inmigrantes visitantes, característica que no correspondió a su situación real.

Durante la última década aproximadamente 46 mil guatemaltecos refugiados habitaron en los designados campos del Estado de Chiapas y en los asentamientos que posteriormente se constituyeron en la península de Yucatán. Mientras tanto, un pequeño porcentaje de éstos ha regresado a su país de origen bajo los programas de repatriación voluntaria, pero el número mayor ha decidido quedarse en nuestro territorio; sin embargo nuestro gobierno, su similar de Guatemala y el ACNUR realizan esfuerzos conjuntos para buscar alternativas de solución.

En la actualidad, hay en Chiapas 18 mil 111 refugiados distribuidos en 113 campamentos, 9 mil 174 en Campeche en cuatro pueblos y 3 mil 562 en Quintana Roo en tres comunidades, según cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) expresadas en septiembre de 1996 en el "Foro de Análisis de la Política Migratoria en México". A todos esos refugiados la COMAR les ha ofrecido asistencia permanente.

La infraestructura de los campamentos ha sido la mínima indispensable, en virtud de que estas comunidades se consideran de tránsito, esperando la decisión del resto de refugiados de aceptar la invitación de acogerse a la repatriación voluntaria

En el marco de la política de refugio del Gobierno mexicano y desde el punto de vista de interés de los refugiados y la seguridad nacional, la repatriación voluntaria constituye la solución idónea para la problemática del refugio.

En la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, celebrada en Guatemala por los representantes de México, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se obtuvieron conclusiones favorables para los más de 150 mil refugiados que se calcula se encuentran en estos siete países; siendo uno de esos acuerdos la promoción de la repatriación voluntaria.

En este sentido la COMAR otorga apoyo necesario para concretar la repatriación, procurando que esta sea en condiciones de seguridad y comodidad de los refugiados, que manifiestan su deseo de retorno. Asimismo, como parte de esta ayuda la COMAR tramita, ante el Instituto Nacional de Migración, permisos de visita de los refugiados a Guatemala, con objeto de negociar tierras para su repatriación, por ejemplo.

De 1984 a 1995, cerca de 20 mil refugiados han regresado a Guatemala. A partir de 1994, en vista de la importancia de la repatriación, así como de la tendencia creciente por el retorno, la COMAR ha impulsado las repatriaciones por vía aérea, que resultan más ágiles que las realizadas por vías terrestres.

El Gobierno mexicano esta consciente de que probablemente algunos de los refugiados centroamericanos se quedaran en el país, sin embargo, el porcentaje de repatriados dependerá de las soluciones que se den a nivel internacional y regional.

A pesar del cuidado que ponen nuestras autoridades en la práctica de repatriaciones, la Comisión Especial de Atención a Repatriados de Guatemala ha denunciado hechos que violan los derechos humanos de los refugiados, ante los organismos nacionales e internacionales que velan por el respeto de estos derechos

Y finalmente, respecto al tercer tipo de migración que se presenta en la frontera sur, tenemos el propiciado por transmigrantes económicos que sólo se internan temporalmente con el ánimo de allegarse de recursos suficientes para llegar al norte del Continente o bien, para contactarse con quienes les ayudaran a lograr su objetivo; este tipo de migración resulta ser la más peligrosa y de cuidado, en virtud de que muchos de ellos llegan hasta a dedicarse a actividades ilícitas con tal de lograr su propósito. Asimismo el atractivo que ofrecen los centros de desarrollo turístico, como la región del Caribe en Quintana Roo, es otro factor que estimula esta migración.

De las condiciones expuestas distinguimos dos tipos de procesos migratorios: el formal, con su cascada infinita de trámites y el real, con su exorable cúmulo de inmorales.

Si analizamos los procedimientos formales para legalizar el ingreso, tránsito y permanencia de extranjeros, encontramos que la documentación de su existencia inicia con los requisitos necesarios para la obtención de la forma migratoria FM3, permiso con el que se autoriza a residir en nuestro territorio. Para empezar se requiere, entre otras cosas: pasaporte, carta de oferta de trabajo, llenado de la solicitud y el pago de los derechos correspondientes, cuando sabemos que la mayoría de los inmigrantes vienen a nuestro país por que en los suyos no encuentran fuentes de trabajo y generalmente son analfabetos, por tanto, ¿ como pretender que se reúnan los requisitos formales para su residencia legal?

De las prácticas inmorales, el asalto, la corrupción de funcionarios, entre otras tan diversas e inimaginativas hasta llegar a la humillación externa de la deportación de los que no logran "aneglar selas"

Es indudable que los gobiernos tienen todas las facultades legales para diseñar e implementar sus políticas migratorias de acuerdo a sus propios ordenamientos jurídicos y con los intereses de su propia población. Ese derecho debe ejercerse evitando actuaciones y políticas racistas o xenofobas. Y deberá resultar igualmente claro que los flujos migratorios no podrán ser contenidos con medidas que enfrenten el problema sólo desde la perspectiva jurídico-policia; se requiere de una amplia voluntad política para sentarse a discutir el fenómeno migratorio, más allá de las apariencias externas.

La riqueza económica, social y cultural que genera la migración no siempre ha sido valorada por los distintos países receptores. Lamentablemente los migrantes constituyen el sector más vulnerable de la sociedad, principalmente cuando no cuentan con documentación que los ampare.

En efecto, los gobiernos deben asegurar que los migrantes no sean objeto de discriminaciones de ningún tipo por el contrario deberán buscar los mecanismos para su plena integración a la sociedad en la que se han insertado.

Pero desgraciadamente, existe la tendencia cada vez más marcada de endurecimiento de las políticas migratorias, sobre todo en aquellos países que son más atractivos para los migrantes. Esto, en lugar de desanimar la migración ocasiona que el sector de los migrantes indocumentados crezca enormemente a la par con el grado de vulnerabilidad de los mismos.

Al finalizar la década y el siglo, el fenómeno migratorio es un tema que influye en la política internacional en forma cíclica y negativa, al pretenderse minimizar los beneficios económicos migratorios, los gobiernos de varios países han adoptado medidas, más policíacas que humanitarias, mediante las cuales sus operadores con frecuencia atentan contra la integridad de migrante

### **I.3.- Política sobre migración del Gobierno mexicano.**

El movimiento de importantes grupos de población, tanto hacia el interior como exterior de sus países de origen, es el resultado de las profundas desigualdades en el grado de desarrollo económico, político y social de países y regiones; característica principal del problema migratorio en nuestros días, debido a que el migrante se moviliza en busca de mejores condiciones de bienestar social y familiar, la excepción a esta situación, es el flujo migratorio derivado de conflictos, cambios políticos violentos o epidemias, y en esos casos los migrantes huyen de situaciones que ponen en peligro su vida o su libertad, pero no deja de ser el atractivo más común el que sienta sus bases en realidades socio-económicas.

Al interior de los países que son a la vez expulsores y receptores de migrantes, hay quienes argumentan que existe un conflicto interno de opiniones sobre la política migratoria, pero lo fundamental es que la premisa de esta política deberá estar basada en principios éticos que resultan de los valores culturales y de la experiencia histórica nacional.

La política migratoria del gobierno mexicano se formula y aplica a partir del reconocimiento de que somos un país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migratorios, por su posición geográfica. Los elementos que dan cuerpo a esa política buscan responder de manera efectiva al reto que plantea la realidad que nos caracteriza en congruencia con la protección de nuestra soberanía y la defensa de los derechos de los migrantes.

Los objetivos, programas y acciones que conforman la política migratoria del Gobierno de México, están concebidos como medios para contribuir al desarrollo nacional, al mismo tiempo que fortalecen el ejercicio de nuestra soberanía.

Para dar sustento a la política migratoria de nuestro país, la Secretaría de Gobernación ha definido tres objetivos que dan rumbo a las acciones que habrán de realizarse para preservar el interés nacional en estricto apego a la ley y con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, estos objetivos son

1. Alentar los flujos migratorios que contribuyen al desarrollo nacional, a través de la actualización permanente de sus disposiciones y normas aplicables.
2. Fortalecer la protección migratoria de nuestras fronteras, mediante el desarrollo de infraestructura, tecnología y capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración, así como a través de la colaboración interinstitucional, con base en el respeto a los derechos humanos de los migrantes.
3. Mejorar la calidad del servicio que se brinda a los usuarios del Instituto Nacional de Migración, a través de la simplificación y desregulación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.

Estos tres objetivos se definieron en los foros de consulta popular sobre política migratoria, llevados a cabo durante abril de 1995, quedando integrada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Además de los esfuerzos que realiza cada país para controlar el fenómeno migratorio que se les presenta, algunos han realizado acuerdos bilaterales y han reconocido el fenómeno migratorio como una característica global, haciendo necesario el llegar a acuerdos a nivel multilateral para

definir el problema y reconocer sus consecuencias, tanto desde la visión de las características individuales de los inmigrantes, como de los problemas sociales, políticos y económicos que causan los grandes flujos migratorios en su conjunto.

La Organización de las Naciones Unidas cuenta con un organismo de corte internacional para la atención de las migraciones, el cual otorga una consideración global al fenómeno migratorio. Asimismo varios países promueven la firma de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

Este último instrumento define cuidadosamente los derechos y obligaciones tanto de los Estados como de los migrantes para asegurar la soberanía de los pueblos y el respeto a los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias. Busca lograr el reconocimiento, por parte de la comunidad de naciones, de las condiciones sociales particulares de los trabajadores migratorios y el compromiso hacia el respeto de sus garantías individuales. Nuestro país la firmó, pero no la ratificó dicha convención.

Asimismo, nuestro Gobierno se basó en su política hacia el exterior en nuestra propia realidad histórica y en principios como la igualdad jurídica entre las naciones, la cooperación internacional para el desarrollo, el derecho de autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

Con base en esos principios nuestro Gobierno ha insistido que únicamente mediante la cooperación internacional se podrá resolver el tema migratorio, por su carácter bilateral y, por ende, el carácter bilateral de su atención; sin olvidar el respeto del derecho soberano de otros países para legislar en la materia.

La suscripción de tratados de libre comercio por parte de México, en el contexto de las relaciones internacionales, tendientes a eliminar obstáculos al comercio y a facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios; repercute significativamente en el incremento de los flujos migratorios hacia los países suscriptores, atento a lo anterior se establecen capítulos denominados: "Entrada temporal de personas de negocios", conforme a los principios de reciprocidad. En dichos apartados se señalan principios generales, obligaciones, beneficiarios, información, grupos de trabajo, solución de controversias, definiciones y las modalidades en que se puede autorizar la entrada de personas con esta característica migratoria a los países signatarios.

La fijación de estos apartados en los tratados de libre comercio se ha basado en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, a fin de dirigir los objetivos y estrategias del país hacia un proceso de globalización, con la prioridad del desarrollo nacional que le es inherente dentro del marco del ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los derechos de los inmigrantes y atención de los mexicanos que viajan al extranjero.

Cada uno de los países signantes aplicará las medidas relativas a dicho capítulo de manera expedita, a fin de no entorpecer, demorar o perjudicar el comercio de bienes y servicios o bien, las actividades objeto de los acuerdos, evitando así desvirtuar el objetivo principal que persigue la suscripción de dichos instrumentos.

La autorización de entrada temporal de hombres de negocios no implica que se deje de cumplir con uno de los fines del Estado, como es el de garantizar su soberanía, aunque si bien es cierto, que en la suscripción de tratados comerciales se cede parte de la soberanía del país, esta es sólo en materia comercial y únicamente válido con quienes se suscribió; debido a que no se suscribieron acuerdos donde se establecen mercados comunes con libre tránsito de personas. Por lo tanto, no se encuentra imposibilitado el Estado para aplicar las medidas relativas a seguridad nacional, salud, seguridad pública, seguridad de las fronteras y la protección del empleo de los nacionales.

En las relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica, en materia de migración, se ha acordado llevar a cabo un estudio binacional que sirva para definir, en términos comunes, el fenómeno migratorio, basándose en observaciones empíricas y objetivas, para tener así, un punto de partida común para llegar a acuerdos bilaterales que permitan atender el tema con respeto a la dignidad y a los derechos de los trabajadores migratorios mexicanos, convenciéndose así el Gobierno mexicano de que este mecanismo es el idóneo para atender el fenómeno migratorio y sus consecuencias socioeconómicas.

Es importante mencionar la participación de México en la institución política migratoria de los Estados Unidos de Norteamérica denominado Comité Asesor Ciudadano del Servicio de Migración y Naturalización del citado país. Sin embargo esto no ha implicado un compromiso para aplicar las ideas de nuestros vecinos en las políticas migratorias de nuestro país; con este tipo de

participaciones se ha visto incrementada la voluntad de nuestro Gobierno y del vecino país para atender el fenómeno migratorio en forma conjunta.

Por otro lado, México siempre ha mantenido una política hospitalaria hacia los que huyen por razones políticas, raciales o religiosas entre otras; siendo simbólico el primer convenio internacional firmado por México como país independiente en 1823, el cual incluía ya el principio de asilo

El Gobierno de México ha mencionado en diversos foros internacionales que esta postura forma parte de uno de los pilares de la política mexicana, de ahí que el establecimiento de una representación permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, demuestra la buena disposición de nuestro gobierno para colaborar con los fines humanitarios del organismo internacional y constituye un elemento de apoyo para el tratamiento del problema de los refugiados

México se ha caracterizado por su doble actitud respecto a los refugiados, debido a que, por una parte no suele deportar a los refugiados reconocidos bajo el mandato del Alto Comisionado y mantiene un alto reconocimiento al Derecho Internacional. Aún cuando México no es signatario de ninguno de los instrumentos universales de protección a los refugiados, se encuentra vinculado a los principios básicos de éstos, como consecuencia del derecho de promulgación del convenio entre el Gobierno mexicano y el alto comisionado de las Naciones Unidas para el refugio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de abril de 1983. Asimismo, México figura entre los miembros observadores del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado.

Continuando con los aspectos de la política migratoria asumida por el gobierno de México, debemos mencionar a los consulados de nuestro país en el exterior, quienes auxilian en la implementación de la política migratoria nacional. En este sentido actúan como un instrumento plenamente vinculado a la ejecución de esta política y son también, en consecuencia, la primera cara de México ante el extranjero que pretenda ingresar a territorio nacional, lo que les permite ser perceptores de sus reacciones ante la aplicación de nuestra normatividad de internación.

La participación de los consulados se ha basado en los resultados de la transformación en la prestación de los servicios migratorios que ha emprendido el Gobierno Federal, como son: el nuevo Reglamento de la Ley General de Población, la rediseñación de las formas migratorias y la

implementación de nuevas, la revisión que se hizo al Instructivo Conjunto para la documentación del extranjero acordado por las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, a fin de hacerlo más funcional, la puesta en marcha de una nueva visa con temporalidad de 10 años, la creación del Instituto Nacional de Migración y la reclasificación de los criterios respecto de la admisión de extranjeros conforme a nacionalidades y diferentes calidades y características migratorias.

Este esfuerzo del Gobierno Federal pretende proyectar una mejor imagen de nuestro país frente al visitante extranjero, pues se han facilitado las tareas de documentación de extranjeros en las representaciones consulares, eficientando procedimientos, desregulando trámites, agilizando comunicaciones sobre autorizaciones de ingresos, y en sí al mejoramiento continuo del servicio que se presta en esta materia en esos puntos de entrada.

A partir de los objetivos centrales que impulsan la política migratoria, el Instituto Nacional de Migración está trabajando en la instrumentación de veinte programas de trabajo, entre los que destacan los siguientes

- 1 Programa Nacional de Protección a Migrantes.
- 2 Programa Frontera Sur
- 3 Programa de Repatriación Ordenada y Segura
- 4 Programa Paisano.
- 5 Combate al Tráfico de Migrantes.
- 6 Programa de Reordenación Administrativa del Instituto Nacional de Migración.
- 7 Programa de Atención a Migrantes
- 8 Programa de Simplificación Administrativa.
- 9 Programa de Modernización de los Servicios Migratorios en Puertos y Aeropuertos.
- 10 Programa de Nuevas Fuentes de Financiamiento.
- 11 Programa Contra la Corrupción.

De estos programas hare mención únicamente de los siete primeros de ellos, en virtud de que son los que se reflejan más directamente en la población.

El Programa Nacional de Protección a Migrantes, se creó en 1995 por instrucciones del C Secretario de Gobernación, con el objeto de dar contenido pleno a lo establecido en el artículo 7

de la Ley General de Población, el cual establece que en el ejercicio de sus facultades migratorias, la Secretaría de Gobernación, velará por el respeto a los derechos humanos y especialmente por la integridad familiar de los sujetos a la Ley.

Este programa tiene el propósito de defender los derechos humanos, la integridad física y patrimonial de los migrantes, sin importar su nacionalidad o su condición de documentados o indocumentados.

El programa contempla diversas vertientes de acción, las fundamentales son las siguientes:

- La creación y consolidación de los grupos de protección a migrantes, estos de élite especialmente capacitados para proteger a los migrantes e integrados por corporaciones de los tres órdenes de gobierno: policías municipales, policías judiciales, estatales y agentes federales del Instituto Nacional de Migración; a la fecha se han integrado seis grupos con 133 elementos de protección a migrantes: el "Grupo Beta" en Tijuana, Agua Prieta y Nogales, el "Grupo Alfa" en Tijuana y Tecate, "Grupo Ebano" en Matamoros, y el "Grupo Beta-Sur" que cubre la zona de Tapachula a Pijijiapan en el Estado de Chiapas.

El objeto de esos grupos es únicamente la protección de los migrantes, con las funciones de inspección, vigilancia o expulsión de extranjeros, que son tareas propias de las áreas de inspección del Instituto Nacional de Migración. Auxiliaron durante el primer trimestre de 1996 a más de 20 mil migrantes en las dos franjas fronterizas, y se han consignado a 600 de esos elementos por diversos delitos cometidos en contra de migrantes; según cifras del Colegio de la Frontera Norte este grupo ha logrado reducir en algunas zonas hasta el 80 por ciento de la delincuencia en contra de migrantes.

- Una segunda vertiente de este programa, es la difusión de los derechos de los migrantes. Se elabora conjuntamente con la Comisión Nacional de Derechos Humanos una cartilla de los derechos humanos de los migrantes. En ella están previstos algunos derechos como: la concepción de que el migrante no es un delincuente, por lo que las leyes mexicanas lo protegen, se les informa que tienen el derecho de que les paguen por los trabajos que hayan realizado, de no que no se les separe de su familia, a recibir alimentación y servicios médicos al momento de ser asegurados y el derecho de acercarse a la representación consular de su país en el nuestro.

- Y una tercera vertiente de este programa son los mecanismos de protección consular establecidos por la Secretaría de Gobernación y las Representaciones Diplomáticas y Consulares establecidos en Guatemala, Honduras y Costa Rica; el objetivo de estos mecanismos es recibir las quejas y denuncias sobre violaciones de derechos humanos, abusos de autoridad de que hayan sido objetos los migrantes de esos países, ya sea para que el Instituto investigue y sancione o para que se turne a las autoridades correspondientes

Un segundo programa es el de **Frontera Sur**. La frontera sur es uno de los espacios humanos más complejos en el territorio mexicano; casi cien mil trabajadores agrícolas llegan cada año a las fincas cafetaleras o de plátano del Soconusco y en las sierras de Chiapas, sin un documento que acredite su estancia regular en territorio mexicano.

Decenas de miles de beliceños y guatemaltecos que viven en la línea fronteriza, cruzan diariamente a realizar actividades sin un documento que acredite su legal estancia en el país; 31,000 refugiados se ubican en campamentos sin contar, tampoco, con documentación que acredite su estancia regular

Este programa lo que busca fundamentalmente, es darle transparencia y orden a los flujos migratorios de la frontera sur, para ello se ha establecido el compromiso de emitir una forma migratoria para trabajadores agrícolas que podrá entregarse a quienes se internen con el ánimo de desarrollar esa actividad, una forma más para los visitantes locales beliceños y guatemaltecos para que cuenten con un documento que les permita acreditar su visita diaria a nuestro territorio.

El Programa de Repatriación Ordenada y Segura esta dirigido a los migrantes que ven frustrado su deseo de permanecer en Estados Unidos. Ese gobierno tomaba decisiones en materia migratoria sin consultar, dialogar, informar o tomar en cuenta al gobierno mexicano, estas acciones de repatriación se hacían por cualquier punto de la línea fronteriza, a cualquier hora del día o de la noche, ese desorden propiciaba, evidentemente, riesgos a la vida o la integridad física y patrimonial de los migrantes, pues se quedaban a la deriva en cualquier lugar de la línea fronteriza.

A partir de las reuniones binacionales que se han establecido con el Gobierno de los Estados Unidos, se ha solicitado que esas repatriaciones se lleven de manera segura y ordenada para nuestros connacionales. La exigencia específica fue que se hiciera en alguno de los 19 puntos de internación que tiene el Instituto Nacional de Migración, con la presencia de una autoridad

migratoria y en horas previamente acordadas con el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos; a la fecha más de 80 por ciento de las repatriaciones en la frontera se hacen en cumplimiento de este acuerdo y se continúan implementando acciones para conseguir que el 100 por ciento de las repatriaciones sea por medio de este mecanismo.

Para dar una idea de la magnitud de este fenómeno durante 1995, 850 mil mexicanos fueron repatriados por la línea fronteriza norte; evidentemente no se trata de 850 mil personas distintas en virtud de que muchos de ellos fueron repatriados durante varias ocasiones en ese mismo período

El Programa Paisano involucra a 9 Dependencias del Gobierno Federal y suma también a algunos gobiernos municipales y estatales que tienen o que coinciden con el propósito de asegurar un trato digno apegado a derecho de los mexicanos que regresan a nuestro país; el programa busca dar la bienvenida a nuestros connacionales, darles seguridad jurídica y orientarlos sobre trámites, derechos y obligaciones que tienen al regresar a territorio nacional.

Dos acciones destacan en el Programa Paisano, la primera, el que la Secretaría de Hacienda asignó un presupuesto permanente regularizable al Programa Paisano, lo cual asegura su permanencia en los próximos años. Y el segundo, el que la Presidencia de la República firmara un acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial del Programa Paisano. De esta manera, tendrá el sustento económico y jurídico que requiere un programa de esta naturaleza, cuyas vertientes son las siguientes

Primera, la simplificación y coordinación de trámites. En la medida en que los trámites sean más simples y claros, las posibilidades de abuso, necesariamente se reducen.

La segunda vertiente es la difusión y capacitación, para que los migrantes y las autoridades conozcan con precisión las reglas para el ingreso a nuestro país, a este efecto se distribuyen folletos informativos sobre los principales trámites que se tienen que cubrir al ingresar a territorio mexicano, con la intención de que se tenga un medio al cual recurrir para conocer y en su caso defender sus derechos ante las propias autoridades federales, estatales o municipales.

La tercera vertiente es la de quejas y denuncias, si bien la simplificación y difusión de trámites reducen los casos de abusos, estos no dejarán de existir, ante ello la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha atendido quejas y denuncias presentadas contra servidores públicos

del Instituto Nacional de Migración y ha ofrecido reducir el procedimiento de quejas y denuncias de seis meses a seis semanas.

Durante 1995 la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo atendió en los módulos paisano a 199 mil mexicanos que regresaron a nuestro territorio; captándose 100 quejas y denuncias de las que resultaron la sanción a 49 servidores públicos.

El mayor número de sanciones consistieron en suspensiones, amonestaciones públicas y medidas disciplinarias. Finalmente, por acuerdo de la Comisión del Programa Paisano, el "Grupo Beta" que se encuentra en la frontera norte apoyara en acciones concretas al Programa Paisano, y se va a ubicar en los caminos y zonas de mayor tránsito de migrantes, con objeto de llevar a cabo acciones de protección, que normalmente realizan en la línea fronteriza.

En cuanto al tráfico de indocumentados ha sido voluntad de nuestro gobierno el proteger a los migrantes y dar una lucha frontal contra quienes lucran con este ilícito, el cual la Organización Internacional de las Migraciones calcula que es uno de los negocios más lucrativo a nivel mundial y que genera ganancias de hasta 7 millones de dólares.

Para enfrentar este ilícito el Gobierno mexicano instauró un programa relacionado con el Combate al Tráfico de Migrantes, con el objeto de buscar dar respuesta a un crimen que se encuentra bien organizado, una de las acciones ha sido la firma de bases de colaboración entre cuatro Dependencias del Ejecutivo Federal para dar lucha a este ilícito.

Asimismo se convocó a una reunión a los gobiernos de Centroamérica, en marzo de 1996, en donde se acordó, por todos los países de Centro y Norteamérica, el dar una lucha coordinada y organizada a este ilícito. Datos del Comisionado de I.N.M. expresados el 25 de septiembre de 1995 en el "Foro de Análisis de la Política Migratoria de México", nos señalan: "...la Secretaría de Gobernación presentó 434 querrelas contra traficantes, de las que se consignó a 593 personas vinculadas con estas y se logró la resolución de formal prisión a 311 personas, número que contrasta con 138 del mismo periodo de 1995; es decir, tenemos un avance muy importante en la eficacia jurídica que el Gobierno de México ha tenido en el combate al tráfico de indocumentados."

Para fortalecer las acciones que se realizan en el marco del combate al tráfico de indocumentados, el Ejecutivo Federal reformó la Ley General de Población, considerando elevar el peso de la sanción para quienes trafiquen con indocumentados: de dos a seis años, de modo tal que quien obtenga una sentencia condenatoria no puede beneficiarse de la libertad condicional.

La Reorganización de Instituto Nacional de Migración habrá de referirse, más que nada a un enfoque administrativo para profundizar y medir la contribución de la inmigración en nuestro país, por la calidad, características, modalidad y nacionalidad en beneficio del México.

A su vez, con la Instalación del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración, se consolida el nexo entre la política migratoria y otras políticas y acciones gubernamentales que buscan contribuir al desarrollo nacional. En este orden de ideas, destaca la vinculación que se da con las diversas características migratorias como turistas, hombres de negocios, inversionistas, académicos, científicos y artistas.

Por su parte del Programa de Atención a Migrantes, se realizó en coordinación con Dependencias del Ejecutivo Federal como las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social, de Trabajo y Previsión Social, entre otras. Se incluye también la coordinación con organismos no gubernamentales. El objetivo de este programa es el de recabar información de los migrantes sobre el nivel de capacitación adquirida durante su estancia en otro país, para poder ser incluidos en proyectos de desarrollo específicos. Además este programa se vincula con el de Repatriación Segura " para darle secuencia y poder...".

Por otro lado, los extranjeros que ingresen al país cubriendo los requisitos que marca la ley pueden disfrutar de las garantías individuales que marca nuestra Constitución Política, pero el artículo 33 encontramos la excepción a este principio: "...el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente."

Sin embargo, es importante mencionar que un sinnúmero de extranjeros han promovido juicio de garantías individuales contra algún acto del Instituto Nacional de Migración u oficina dependiente del mismo, en el ejercicio de sus funciones encomendadas, basándose en el artículo 16 Constitucional y 123 del Código de Procedimientos Penales, por lo tanto, es conveniente conocer los criterios de la Suprema corte de Justicia de la Nación, ante estas promociones.

Nuestro más alto tribunal ha sostenido en forma general que contra los actos emitidos en materia migratoria, es improcedente conceder la suspensión a que se refieren los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo, en virtud de que no se cumple con los extremos a que aluden dichos artículos y debido a que la sociedad esta interesada en que se cumplan con toda exactitud las disposiciones contenidas en la Ley General de Población y su Reglamento. Por lo anterior, es conveniente citar la jurisprudencia número 1157, visible a fojas 1865 y 1866 segunda parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988:

"Migración, suspensión improcedente.- La sociedad esta interesada en que se cumplan con toda exactitud las disposiciones de la Ley de Migración, por lo que contra la aplicación de tales disposiciones no procede la suspensión".

Cuando el juicio de garantías se interpone contra la deportación, expulsión y orden de abandonar el país, la solicitud debe negarse, debido a que existe el interés social de que se cumplan con toda exactitud las disposiciones que regulan la materia sobre migración de extranjeros, resulta improcedente conceder la suspensión, en virtud de no cumplirse en primera instancia con los extremos solicitados por el artículo 124 de la Ley de Amparo, en especial su fracción II, que restringe la medida suspensiva en cuanto al interés individual del extranjero, el cual debe ceder ante el interés legal de la sociedad

Por otro lado, no se le causan perjuicios de imposible reparación al peticionario de garantías con la cumplimentación de la deportación, expulsión u orden de abandonar el país, por que aún cuando así fuera, el extranjero se encuentra con la posibilidad de que se le restituya en el goce de sus garantías individuales, pues si se resuelve el amparo en contra del quejoso este podrá retornar a territorio nacional siempre y cuando cubra los requisitos que marcan las leyes.

Por consiguiente entendemos que el caso de estudio quedaría sin materia, debido a que no se cumple con el requisito solicitado por la fracción III del artículo 124 que rige la suspensión en el juicio de amparo, esto encuentra apoyo en la tesis visible a fojas 1371, tomo LXII; quinta época, sección penal que a la letra dice:

"Deportación, suspensión con motivo de.- Si se reclama en amparo la orden de la Secretaría de Gobernación para que el quejoso extranjero, sea deportado, la suspensión debe negarse, porque existe interés social en la que se cumplan con toda exactitud las disposiciones que regulan la

migración de los extranjeros. contra la aplicación de esas disposiciones, no procede la suspensión porque no se llena el requisito que exige de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. que precisamente establece su procedencia, cuando no se ocasionen perjuicios al interés general, y tampoco podría admitirse para justificar la suspensión, que de ejecutarse el acto reclamado, se podría irrogar al quejoso perjuicios de difícil reparación, pero aún cuando fuera, debe tenerse en cuenta el criterio que en tales casos debe prevalecer, sobre el interés individual cede ante el interés general en todas aquellas ocasiones en que ambos entran en pugna. Es inexacto que de negarse la medida, se deje sin materia el amparo, ya que las disposiciones legales referentes a actos consumados de un modo irreparable, aluden a aquellos en que es físicamente imposible volver las cosas al estado que tenía antes de la violación, lo cual no sucede, pues si se llegara a resolver favorablemente el amparo, el quejoso estaría en la posibilidad de retomar el territorio nacional, con lo cual se le restituiría en el goce de la garantía individual que resultara violada".

Como se podrá observar, estos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la nación confluyen en la política migratoria establecida por el Gobierno Federal, basada e el estricto respeto de los derechos humanos y las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Política, aplicados a quienes ingresan al país observando o no las disposiciones contenidas en la ley General de Población o bien, algun tratado, convenio o acuerdo internacional suscrito por México.

En resumen, el panorama económico internacional que actualmente se presenta en el mundo derivado de las crisis económicas y la regionalización de mercados, así como la posición geográfica de nuestro país respecto de los Estados Unidos; resultan ser los principales factores que fomentan las migraciones regionales hacia nuestro país; fenómeno que deberá continuar siendo tratado con políticas de cooperación internacional y el estricto respeto de los derechos humanos y las garantías individuales.

El incremento de los flujos migratorios no es un problema únicamente para México, sino que la situación a penetrado a un escenario internacional y cada día ocupa un lugar preponderante en la agenda internacional de cualquier país. Dicho incremento hace necesario que nuestro país refuerce las instituciones, a fin de garantizar la soberanía y seguridad nacional, mediante la creación de instituciones que respondan con eficacia a los problemas que presenta el fenómeno migratorio.

#### 1.4.- Naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Migración.

La Política migratoria ha sido siempre una de las prioridades de nuestro Gobierno, y ha procurado orientar sus acciones hacia la modernización de los servicios que presta en esta materia y de actualizar la normatividad que la rige, con este propósito en el mes de octubre de 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración, órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y que tiene como objetivos la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal; así como de la atención de los asuntos relacionados con la materia.

En el marco de estudio de la parte correspondiente a la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Migración, nos centraremos, en parte, a conocer los aspectos más importante de la composición del Poder Ejecutivo Federal, ya que sería difícil comprender la misión del citado instituto sin una explicación previa y sumaria de la organización de ese poder en el que se encuentra inmerso el Instituto Nacional de Migración.

Ahora bien, todo estado implica una realidad social y una rica variedad de correlaciones entre los factores históricos, sociales, económicos y normativos que moldean no sólo su organización y funcionamiento, sino también su marco legal.

Recordemos que la existencia de la organización jurídico-política que denominamos Estado, se manifiesta a través de gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito. En todo Estado de Derecho la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructura de las normas, hasta la ejecución de actos concretos.

Para alcanzar este propósito fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diversos campos. Esa forma de funcionar es lo que se conoce como las "funciones del Estado". La expresión "función" produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma en que la actividad del estado se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial. Teniendo así que el poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto se han creado.

El Constituyente de 1917 considero esta división de poderes para el Estado mexicano, quedando consagrada en el Título Tercero, Capítulo Primero, de la División de Poderes, artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Así tenemos un Poder Legislativo emitiendo las leyes, como principios jurídicos generales, un Poder Ejecutivo auxiliado por los órganos supremos de Gobierno, fijando la política general o la dirección del Estado hacia sus metas básicas y la ejecución de las leyes, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia y un Poder Judicial al que le incube la declaración del derecho en las controversias que se le plantean.

Como se podrá observar el Estado se organiza en forma especial para cumplir sus fines a través de cada uno de los Poderes de la Unión, sin perjudicar que estas organizaciones realicen excepcionalmente la misma función, en lo que respecta a la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, se instituye lo que se denomina Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (A. Molitor, Administration Pública. UNESCO. Pag.18 )

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la Nación.

Por tanto, corresponde a la Administración Pública Federal llevar a cabo concreta, continua y espontáneamente la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines del interés general y que se traducen en mandar como autoridad y servir como administrador. De este modo atiende, en el estricto marco de su competencia, a las grandes necesidades de nuestra sociedad,

por medio de una organización adecuada y con una actividad cada vez más intensa. El Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública se identifican en muchos aspectos con la obra gubernamental, aunque hay casos de excepción a esta regla.

Para damos cuenta de la enorme significación del órgano administrativo debemos informar que casi la totalidad de la actividad del Estado corresponde a la función de gobierno y administración y sólo un pequeño porcentaje no mayor al 5 por ciento corresponde a la función legislativa y judicial

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la función administrativa se desarrolla también por los Gobiernos de los Estados, sin embargo, para esta parte del trabajo que presento únicamente me abocaré a la función administrativa que desarrolla el Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que en él se haya inmerso el Instituto Nacional de Migración.

La Administración Pública cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) del 26 de diciembre de 1976 y sus reformas

El párrafo segundo de artículo primero de la ley de referencia indica la integración de la Administración Pública Federal Centralizada, la cual se compone por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en los órganos superiores ubicados en la cúspide de la estructura administrativa, de la cual el titular es el Presidente de la República, por lo que la función administrativa que ejerce el Ejecutivo de la Unión está atribuido originalmente a su titular. Sin embargo, la imposibilidad de que un sólo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, cuenta con diversas dependencias denominadas Secretarías de Estado, entre ellas se encuentran la Secretaría de Gobernación de la cual depende el Instituto Nacional de Migración. Por otro lado, cuenta también con departamentos administrativos y diversas unidades de asesoría y coordinación en los términos de los artículos 2, 4, y 8 de la L.O.A.P.F.

Nuestra Constitución Política en su artículo 90 determina la existencia de Entidades Paraestatales en coordinación con el tercer párrafo del artículo primero de la L.O.A.P.F.: " Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales atribuye a estos órganos un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, pero manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control referidas a la política general, económica y administrativa del Estado.

Ahora bien el Instituto Nacional de Migración, órgano objeto de estudio del presente trabajo, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal el 19 de octubre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo día; de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 89 fracción primera de nuestra Constitución Política

El Instituto se constituyó como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la existencia de este tipo de órganos administrativos dentro de la Administración Pública Centralizada, es reconocida en nuestra legislación en los siguientes términos: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia...", con facultades para resolver en razón de materia y territorio.

Juan Luis de la Villina Velarde, en su estudio sobre la desconcentración administrativa concluye: " podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".

En las reformas administrativas que lleva a cabo nuestro Gobierno Federal, es notoria la adopción de la figura jurídica de la desconcentración de funciones; tal fue la consideración para la creación del Instituto Nacional de Migración.

La desconcentración puede ser política, administrativa o de ambas, la desconcentración política es principalmente una transferencia de competencia que se ejerce en materia federal, las Entidades Federativas son un caso típico de las instituciones desconcentradas política y administrativamente.

La desconcentración administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, principalmente en la órbita del poder central, tal es el caso del Instituto Nacional de Migración, que atiende la materia de migración encargada al Poder Ejecutivo Federal.

La distinción entre desconcentración y descentralización radica en que: mientras en la descentralización administrativa se crean personas morales a las que se transfieren determinadas competencias para ejercerlas con autonomía orgánica y técnica, que les permite una mejor libertad de acción, sin desligarse del poder central; en la desconcentración únicamente a un órgano inferior del poder central se les transfieren determinadas competencias en razón de territorio y materia de delicado contenido y técnica de manejo, con el objeto de dar celeridad a la atención de los asuntos, pero sin romper el vínculo con el poder central.

Los elementos y características del Instituto Nacional de Migración son:

- A) El Instituto Nacional de Migración se sitúa dentro de la centralización administrativa, debido a su dependencia directa de la Secretaría de Gobernación, la cual forma parte de la estructura centralizada del Poder Ejecutivo Federal.
- B) La relación jerárquica de la Secretaría de Gobernación con el Instituto Nacional de Migración, se atenúa en virtud de que el titular de la Secretaría de Gobernación preside el Consejo del referido Instituto, órgano supremo de decisión, más sin embargo, esto no implica la limitación de su labor, mas bien se reserva la Secretaría amplias facultades de mando vigilancia y competencia, impidiendo de tal modo que el Instituto Nacional de Migración ocupe la cúspide de la jerarquía administrativa de la Dependencia, lo anterior se fundamenta en los artículos cuarto y quinto del decreto de creación.
- C) El Instituto Nacional de Migración no goza de autonomía económica, su sostenimiento corre a cargo del presupuesto de egresos de la Secretaría de Gobernación; los ingresos que capta por concepto de infracciones a la Ley General de Población son incorporados al patrimonio federal. Por lo tanto carece de patrimonio propio.

- D) El delicado contenido de la materia migratoria y la técnica de su manejo, son otras de las justificaciones esenciales de creación del Instituto Nacional de Migración.
- E) La competencia que ejerce el Instituto Nacional de Migración, se encuentra dentro de las facultades atribuidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de Gobernación
- F) El Instituto Nacional de Migración, tiene origen y regulación por decreto del Ejecutivo Federal del día 19 de octubre de 1993, conforme a la facultad que le es conferida al Ejecutivo Federal en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución Política.
- G) La Secretaría de Gobernación es la facultada para fijar las políticas sobre migración, hacia las cuales el Instituto Nacional de Migración desarrolla y conduce sus funciones, a fin de mantener la unidad y desarrollo de acción del Ejecutivo Federal.
- H) El Instituto Nacional de Migración cuenta con delegaciones regionales en el interior de la República, quienes ejercen las atribuciones que expresamente les delega el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicta el Ejecutivo Federal.

Estas características orientan la desconcentración en forma vertical o central, llamada también interna o funcional, donde el órgano central superior, en este caso la Secretaría de Gobernación, cede competencia en forma limitada y exclusiva o un órgano de inferior, siendo éste el Instituto Nacional de Migración el cual forma parte de su misma organización centralizada.

Las consideraciones que dieron creación al Instituto Nacional de Migración son: "...en virtud de las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo indican que en los próximos años, este fenómeno constituirá uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, con repercusiones en la vida interna de las personas..."

Por ello se "...requiere de un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país..." y "desconcentrar las actividades del área responsable de la atención de estos asuntos..." "...por lo cual es necesario modernizar las estructuras del Estado para garantizar nuestra soberanía en materia de población, mediante procedimientos, técnicas y

equipos actualizados, que permitan enfrentar con mayor eficacia los problemas vinculados dicho fenómeno..."

La administración Pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna, tal es el caso del incesante flujo migratorio derivado de la globalización comercial y de los problemas económicos, políticos y sociales que enfrenta el mundo de hoy, ante esta situación resultó acertado facultar a una institución que resolviera los asuntos de la materia migratoria, para que con el conocimiento directo de los problemas que de ella se derivan descargue la acumulación de los asuntos al poder central, ofreciendo una atención que se traduce en rapidez, economía y responsabilidad.

La desconcentración administrativa es un procedimiento que se inicia en la Administración Pública, sin alcanzar la plenitud de su realización, sin embargo si aparece como un elemento útil para aligerar la acumulación de asuntos en el poder central, con el beneficio del propio servicio público y de los particulares. El progreso de la desconcentración se lograra cuando la reforma se funde en una ley administrativa acorde con su sistema general.

## Capítulo Segundo.

### Marco jurídico de actuación del Instituto Nacional de Migración.

La organización jurídica de nuestro país captura desde su origen como Estado Nacional los problemas de la población concepto dinámico y controvertido, de ella se derivan, entre otras, las siguientes instituciones jurídicas: nacionalidad, ciudadanía, migración, emigración, inmigración, desarrollo y marginación social; que estructuran y definen el perfil de una nación y que confluyen en implicaciones económicas, sociales y políticas.

Cada día es mayor el número de principios jurídicos, de organización y comportamiento, contenidos en la Constitución, que se relacionan con las actividades administrativas del Estado, al crearse nuevos órganos y regularse otros aspectos importantes de la función administrativa. La mayor parte de los preceptos constitucionales, incluyendo las garantías individuales, mantienen una evidente referencia a la administración pública y a sus funciones. No olvidemos que el punto de partida de todo estudio administrativo, es la Constitución Política y en segundo lugar la ley que regula la materia

#### II.1.- Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es la ley suprema de un Estado que, como en México es producto de la soberanía del pueblo, por la que manifiesta su voluntad de estructurarse en un República democrática, representativa y federal, con un territorio determinado y con órganos específicos, a través de los cuales ejerce el poder, de acuerdo con las funciones y atribuciones que a cada uno se les ha asignado a través de la propia Constitución; por lo que sólo el pueblo, y no sus órganos, pueden reformar la ley suprema siguiendo el procedimiento especial que la misma señala.

Por tanto, la Constitución Política es la norma fundamental de un Estado y ocupa el vértice del orden jurídico, a manera de premisa mayor de la que derivan la razón de ser y el contenido de las otras leyes, en si es la fuente por excelencia del derecho, toda vez que de ella se derivan normas jurídicas y principios que establecen lineamientos imperativos, a los que debe ajustarse toda la actuación estatal, tanto en la producción de normas jurídicas generales (leyes y reglamentos), como en su ejecución al dictar actos concretos, generadores de normas jurídicas individualizadas, ya que en caso contrario carecerían de la obligatoriedad necesaria.

Por ello la Constitución representa la fuente de mayor fuerza del sistema jurídico y, por tanto, del Derecho Administrativo, ya que todas las normas administrativas se derivan de ella y las relaciones que regulan están sometidas a su poder : " Toda la administración Pública y toda la actividad administrativa deben estar necesariamente sometidas al amplio marco que prefijan los principios y las normas constitucionales, como condición fundamental para su validez, obligatoriedad y eficacia, debiendo insistir en que no son fuentes sólo las normas que componen el ordenamiento constitucional, sino también los principios constitucionales que resultan de éste, y le sirven de orientación y apoyo, están implícitamente comprendidos en sus términos."<sup>14</sup>

En este orden de ideas, el marco jurídico de actuación en el que se desenvuelve el Instituto Nacional de Migración, tiene como primera instancia el artículo 11 de nuestra Constitución Política

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

Esta norma constitucional reconoce a toda persona el derecho a la libertad de tránsito, también conocida como libertad de movimiento, la cual se traduce en la facultad que tiene todo individuo para entrar y salir del país, para desplazarse libremente por su territorio, así como para fijar o mudar su lugar de residencia dentro del mismo, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. No obstante, subordina el ejercicio de este derecho a las facultades que las autoridades judiciales o administrativas puedan desplegar en los casos y circunstancias que *la propia Constitución determina*.

En la antigüedad y durante toda la Edad Media, no sólo no se concebía la libertad de tránsito como un derecho del hombre cuyo respeto y cumplimiento pudiera exigirse legalmente a las

---

<sup>14</sup>Escola, Compendio de derecho administrativo, pags. 66 y 67.

autoridades, sino que el desplazamiento físico de las personas, en tanto que simple fenómeno fáctico, estaba sometido a severas restricciones.

A partir de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, cuyos artículos 4 y 7 afirman implícitamente la libertad de ir, venir y residir, la libertad de tránsito pasó a formar parte del derecho público interno de los países organizados bajo el régimen liberal democrático.

En nuestro país a partir de la lucha por su independencia, esa libertad fue reconocida en diversos documentos públicos fundamentales, desde el artículo 7 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814 hasta el precepto que ahora nos ocupa de nuestra Constitución vigente del 5 de febrero de 1917.

La libertad de desplazarse y establecerse es el signo exterior de los regímenes liberales. En principio ningún permiso, salvoconducto o pasaporte pueden exigirse sin que resulte inmediatamente comprometida la libertad e independencia individual, sin embargo, en la actualidad y en tiempos normales no sólo el pasaporte es un documento indispensable para poder cruzar las fronteras de cualquier Estado, sino que además, la gran mayoría de los países requiere la obtención previa de una visa, en la cual se precisa, sobre todo, el tiempo durante el cual se autoriza la estancia en el territorio respectivo.

Cabe distinguir entre dos distintas manifestaciones de la libertad de tránsito, a saber, una primera manifestación que consiste en la libertad de tránsito interno, cuyo ejercicio no puede ser limitado por el Estado mediante la exigencia de documentos como los que se mencionan en el artículo de referencia que incluso hoy en día son completamente inexistentes, ni de otros documentos similares a cuya obtención o posesión pudiera quedar supeditado el traslado o desplazamiento temporal o la fijación o variación del lugar de residencia permanente de las personas, dentro del territorio nacional.

Una segunda manifestación que contempla la libertad de tránsito de las personas que proceden del extranjero o que se dirijan al exterior de nuestro país, caso en el cual el requerimiento de documentos -trátese del pasaporte, de permisos especiales para el tránsito de personas residentes en las zonas fronterizas, o de cualquier otro documento de la misma especie- sólo será válido en la

medida en que estos documentos sirvan a las autoridades para identificar a quienes cruzan las fronteras del país, así como para registrar y controlar los movimientos migratorios, lo que de hecho obliga a toda persona hoy en día a la obtención y posesión de un pasaporte y de las visas necesarias para sus desplazamientos hacia el extranjero.

El texto mismo de este precepto admite dos grandes categorías de limitaciones al ejercicio del derecho de libre tránsito según sean impuestas judicial o administrativamente.

En la primera categoría de dichas limitaciones se contemplan las facultades de la autoridad judicial para restringir el libre desplazamiento de las personas, en los casos de responsabilidad penal o civil, a través de medidas tales como la prisión impuesta como pena por sentencia judicial, la detención preventiva, el arraigo, el confinamiento, etcétera; conforme a las disposiciones correspondientes de los códigos penal y civil

En la segunda categoría de limitaciones quedan comprendidas las restricciones que imponga o pueda llegar a imponer la legislación, tanto en materia de emigración, inmigración y salubridad general como la relativa a los extranjeros perniciosos residentes en el país, es decir, extranjeros cuya permanencia en nuestro país se juzgue inconveniente o indeseable por que pueda resultar lesiva para el mismo. Restricciones que se encuentran previstas en la misma Constitución, o bien reguladas por la legislación secundaria, como es el caso de la Ley General de Población, en lo que se refiere a las cuestiones migratorias

## **II.2.- Tratados Internacionales.**

Por otra parte, considero pertinente señalar que el derecho de libre tránsito lo encontramos también consignado en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como es el caso del artículo 12 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, vigente a partir del 23 de marzo de 1976 y ratificado por México el 24 de marzo de 1981. Así como en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978 y ratificada por nuestro gobierno el 25 de marzo de 1981, instrumentos internacionales que, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, forman parte en la actualidad de nuestro orden jurídico interno.

Ahora bien, conforme a las disposiciones de los instrumentos antes citados, la condición relativa a la legalidad de la estancia en el territorio de uno de los Estados partes (artículo 12, inciso 1, del Pacto, y 22, inciso 1 de la Convención Americana) descarta de plano el ejercicio de este derecho a todas aquellas personas que no respeten las disposiciones administrativas que rigen la entrada y estancia en el territorio de un Estado y, principalmente a los extranjeros que hubiesen ingresado clandestinamente a un país.

Asimismo, de acuerdo con los lineamientos internacionales en cuestión, el ejercicio del derecho de libertad de tránsito puede ser objeto de ciertas restricciones específicas, las cuales son limitativamente enumeradas por las propias disposiciones que reconocen este derecho. Se trata desde luego, de restricciones que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicos, así como los derechos y las libertades de los demás, o bien para prevenir infracciones penales (artículos 12, inciso 3, del Pacto, y 22 inciso 3 de la Convención Americana).

Igualmente cabe subrayar que en relación con la libre circulación por el territorio de un país, en el cual una persona hubiere sido legalmente admitida, tal libertad de circulación puede ser restringida por la ley en relación con ciertas zonas, cuando así lo requiera el interés público, según lo estipula el artículo 22 inciso 4 de la Convención Americana.

El artículo 11 de nuestra Constitución se encuentra correlacionado con los artículos 30 y 33 de nuestra carta fundamental

Por su parte el artículo 30 de nuestra Constitución determina la formas por las que se adquiere la nacionalidad mexicana por nacimiento o por uaturalización.

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

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

### II.3.- Ley General de Población.

Otra de las fuentes importantes del marco jurídico que regula el fenómeno migratorio en nuestro país y que jerárquicamente se encuentra inmediatamente al artículo 11 Constitucional es la Ley General de Población, que regula la materia migratoria de manera general, abstracta, obligatoria o imperativa y permanente; misma que fue sancionada por el Poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto en la Constitución, y de la cual se derivan las reglas y principios de la materia migratoria y de población

Adentrarse en el estudio de las normas que han regulado la estancia de extranjeros en el país, obligaría a la elaboración de todo un tratado; pero en esta parte del trabajo únicamente intento realizar un breve estudio histórico de la Ley General de Población, a fin de conocer las preocupaciones del Gobierno Federal por contar con un ordenamiento adecuado para el control de sus fronteras en materia de migración.

Conocer la evolución del marco jurídico que va señalando el tiempo social en cada momento y en cada etapa en que se ha legislado, nos permite determinar los lineamientos de acción dirigidos para la atención del grupo social y posibilita realizar una mejor interpretación y aplicación de la ley en la materia

Los problemas en materia de migración siempre han presentado variantes radicales por ello es importante conocer los criterios que se sostuvieron durante el curso del siglo XIX, pues una población escasa en un territorio extenso, provocó ambiciones de países extranjeros, y una inquietud permanente del Gobierno Federal para defender sus límites con base en la colonización. El desarrollo de regiones y fronteras estuvo planteado desde 1821 como un elemento de necesario impulso para salvaguarda y desarrollo de la nación.

En este primer entorno debemos estimar la dificultad de combinar, dentro del gran contexto de la política poblacional, la colonización, la vastedad territorial comunicada, las rebeliones indígenas y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de una incipiente seguridad nacional. Eran muchos problemas en un solo renglón, que sin embargo, no podían definirse en una legislación concreta; las materias se fueron tratando con medidas parciales, a fin de ir definiendo los campos de cada una

### a) Evolución de la Ley General de Población.

Fueron insuficientes las disposiciones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, debido a que no definían con claridad las políticas que se aplicarían a cada uno de los elementos de existencia del Estado; para el caso de población se emitieron disposiciones parciales que no contemplaron un enfoque global que le diera un manejo integral y permanente

#### **Ley de Inmigración de 1909.**

Esta Ley de inmigración tuvo vigencia a partir del primero de marzo de 1909 y es un resumen de experiencias de casi un siglo, fue tan compacta en su estructura, más sin embargo sus principios- por cierto no pocos- alcanzaron permanencia en la Ley vigente de 1974.

El señalamiento anterior nos hace pensar que la Ley en su tiempo de expedición, logro sus propósitos y fueron tan válidos que rigieron hasta el año de 1926, en que la administración surgida de la Revolución Mexicana la adecuó para ese momento, y si consideramos que en el tiempo de su vigencia el país no estaba tan comunicado, resulta en este sentido conveniente valorar los esfuerzos que en esa época se hicieron para regular la materia de inmigración para salvaguarda de nuestras fronteras

Por otra parte, las condiciones sanitarias prevalecientes también eran diferentes y en consecuencia, la ley determinó en sus artículos el rechazo al ingreso de extranjeros que pudieran ser portadores de enfermedades, algunas hoy desaparecidas pero que en aquel entonces representaban una amenaza considerable para la población. Las restricciones en materia de sanidad han venido decayendo conforme avanza la medicina, mas sin embargo se tiene especial cuidado ante la amenaza de nuevas enfermedades.

Los criterios establecidos en esta ley para el ingreso de personas a nuestro país nos parecen hoy estrictos, pero no dejaron de tener su razón de ser, sin embargo, cuido ser flexible para aquellos acusados de infracciones de orden político; principio que siempre ha distinguido a México.

Otra característica de esta disposición, es que dejó establecido que la materia sería facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación, evitando así la injerencia de otras instancias gubernativas, como las hacendarias, por ejemplo. Es el momento de recordar que la materia de

población había sido responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Exteriores desde 1821 hasta 1853 en que surge esta ley que determina la competencia de la instancia gubernativa para conocer de la materia.

Observamos en la disposición de 1909 consideraciones políticas propias de la época y del sistema dictatorial prevaleciente en aquel entonces, pues encontramos la prohibición al ingreso de extranjeros que pertenecieran a sociedades anarquistas, o bien, a los que profesaran alguna doctrina sobre destrucción violenta de los gobiernos o asesinato de funcionarios públicos

Debido a los movimientos programados de colonización esta ley estableció un capítulo especialmente denominado "De los inmigrantes trabajadores y de las empresas de Inmigración", por el cual se regulaba el ingreso al país de personas contratadas para el servicio de empresas mineras, industriales o agrícolas; los artículos de este capítulo se refieren sobre todo a medidas sanitarias

No deja de llamar la atención que esta Ley concilió la creación del Consejo de Inmigración, como un cuerpo dependiente de la Secretaría de Gobernación, con la función de revisar las resoluciones de los inspectores respecto a la admisión, exclusión o expulsión de extranjeros. La jurisdicción por causas violatorias de la Ley se concedió a los Tribunales Federales.

Estas son las características generales del ordenamiento de 1909 en materia de migración, y en el cual no se consideraron conceptos sobre emigrados o movimientos poblacionales internos.

La década de 1910 no fue solamente una etapa de problemas civiles para México, sino que también estremeció a vecinos y naciones distantes, teniendo como consecuencia inmediata de ello el desplazamiento de grupos humanos hacia distintos países; entre ellos el nuestro, ante estos hechos el Gobierno de México inicio reformas a la Ley de Migración y propuso iniciativas prudentes en este ramo, derivado del significativo y considerable flujo migratorio que se presentaba.

La Primera Guerra Mundial y la Revolución Mexicana desde luego que provocaron nuevos criterios y situaciones que administrativamente se fueron sorteando:

En el año de 1918, el Presidente Carranza se refirió a la política demográfica en su informe de gobierno en los siguientes términos: " El servicio de migración cada día se perfecciona y se

amplifica En la zona del Norte se ha desplegado la más escrupulosa vigilancia para impedir el abigeato y toda clase de contrabandos, con especialidad los de armas y municiones de guerra. Se han abierto inspecciones en las ciudades colindantes como Laredo, Matamoros, Ciudad Juárez y Piedras Negras. Aunque el crear el servicio, no fue la mente del legislador instituir una agrupación policiaca, los acontecimientos desarrollados en el país, en los últimos años obligaron a la Secretaría de Gobernación a ejercer estricta vigilancia y a ese efecto se han girado diversas circulares y disposiciones a los inspectores o agentes, encaminadas a reglamentar la inmigración de nacionales y extranjeros. Deben mencionarse las frecuentísimas que han tendido a restringir la emigración y a salvaguardar a los nacionales que se deciden por ella”.

En 1920, el Presidente Adolfo de la Huerta, señaló como un éxito la política de repatriación gratuita para los obreros mexicanos procedentes de los Estados Unidos, que por falta de trabajo regresaban a territorio nacional y admitió que a pesar del estado anormal que había prevalecido, la emigración no había aumentado, sino que por el contrario, era mayor la corriente inmigratoria de extranjeros que pretendían venir al país para emplear su actividad.

Los Informes Presidenciales hacen posible seguir el ritmo de las ideas o planteamientos en la materia, de tal manera que seguirlos en su desenvolvimiento, nos ofrece no únicamente la guía de su desarrollo, sino también el enfoque personal que el funcionario concedió a la materia de migración, así tenemos que Alvaro Obregón, concede importancia a este capítulo y lo expresa en septiembre de 1921:

" Un número extraordinario de braceros había emigrado a los Estados Unidos atraídos por los altos salarios que se pagaban en ese país; pero habiéndose paralizado muchas industrias en los primeros meses del año actual, nuestros connacionales expatriados quedaron en situaciones sumamente precarias, lo que determinó al Gobierno a acudir en su ayuda, proporcionándoles a ellos y sus familiares, las facilidades necesarias para su repatriación. Con este propósito se dieron instrucciones a los cónsules de México en los Estados Unidos para que proporcionaran a dichos obreros y sus familias subsidios pecuniarios y pasajes de ferrocarril hasta los poblados fronterizos, en estos los agentes aduanales proveían de alimentación a los más necesitados y los agentes de migración les extendían órdenes para que se les dieran gratuitamente pasajes de ferrocarril hasta diversos puntos donde quisieran dirigirse dentro de la República”.

Los problemas acerca de la repatriación de trabajadores mexicanos prosiguieron en 1922, con base en la política de ayuda económica. El Presidente Alvaro Obregón, en su Informe de Gobierno correspondiente a ese año comento las acciones emprendidas por el Gobierno Federal encaminadas al control de los flujos migratorios:

" Se tomaron medidas para que inmigrantes enfermos, paupérrimos, jugadores, viciosos o agitadores de profesion, no se establecieran en nuestro territorio; se procedió enérgicamente contra el vapor " New China" que trajo al país, con violación de sus leyes, una cantidad respetable de asiáticos; se han dado facilidades a los colonos que no significan una carga para México, y se les sigue ayudando en forma efectiva, para lo cual se dio a los inspectores de migración, también, el carácter de agentes de colonización; se presto por medio de los inspectores de migración alguna ayuda a la Secretaría de Guerra, con relación a los rebeldes que han pretendido entrar al país, dictárouse disposiciones, a fin de evitar la inmigración de obreros mexicanos a los Estados Unidos donde están expuestos a muchas penalidades, se ayudó a extranjeros excursionistas para que se internaran en México sin llenar todos los requisitos que comúnmente se exigen".

Al informe de este año se acompañó una estadística sobre el número de inmigrantes y emigrantes recibidos durante el año de 1921

En el año de 1923 se comento una vez mas el panorama migratorio en el Informe de Gobierno correspondiente a ese periodo, en el cual el Presidente Obregón dijo:

" Migración: encargado este servicio de todo lo relativo a entrada y salida de personas al territorio nacional, ha tenido que desarrollarse una cuidadosa labor de selección, ahora que nos encontramos en difíciles circunstancias por el desequilibrio notorio entre la oferta y la demanda de trabajo, desequilibrio que obliga a los braceros de todas las partes del mundo a buscar, en lucha enconada, acomodo y subsistencia. A este fin, el Ejecutivo a girado instrucciones reiteradas a inspectores y agentes de inmigración para impedir la interuación de braceros de otros países, que lleguen a competir en desventajosas condiciones para los nuestros y para evitar la inmigración de indigentes que vengan a constituirse en verdadera carga para la sociedad. Se han dictado también providencias tendientes a evitar la emigración de nuestros trabajadores, en condiciones para ellos desastrosas; y por medio de los inspectores de migración, de los Cónsules y otras autoridades, se ha procurado afianzar al obrero que emigra, con alimentación sana, salario igual al de los demás,

condiciones de vida higiénica, buen trato y otras diversas ventajas; y si a pesar de tales medidas, la emigración no se ha evitado, ni siquiera se ha logrado hacerla siempre en las condiciones de que se habla, se debe en gran parte a la ignorancia de los emigrantes y a la multitud de explotadores sin conciencia que impudicamente contratan a los braceros como si se tratase de bestias y los pasan de contrabando, y contra quienes, por la deficiencia de la ley actual apenas si se puede enderezar una ligera acción de castigo. Por esta circunstancia, próximamente remitirá el Ejecutivo un proyecto sobre la Ley de Migración, que propondrá medios para castigar cumplidamente a esta nueva casta de explotadores y corregir la deficiencia de la ley actual".

Si Carranza ya había considerado las reformas a la Ley de 1909, para este entonces ya era una urgencia legislativa, puesto que los problemas habían alcanzado una importancia que no se distinguían en 1909.

Por otra parte, esta secuencia en los Informes Presidenciales, nos permite observar cómo las circunstancias fueron definiendo conceptos que ameritaron un tratamiento legal; sin estos antecedentes, pudieran parecer que las disposiciones surgen de la autoridad sin la evaluación de las necesidades, hechos y circunstancias que la ley refleja en determinado momento y que a la vez soportan su expedición

Para 1925 México ya se había convertido en plataforma de muchos inmigrantes que venían de Europa con el deseo de internarse en los Estados Unidos de Norteamérica; esa circunstancia obligó al Gobierno a endurecer sus medidas y a tratar de evitar que salieran del país trabajadores mexicanos sin documentación. En ese entonces se habló del desprestigio de las poblaciones fronterizas, convertidas en módulos de vicio y delincuencia por nacionales y extranjeros que no lograban cruzar la frontera.

#### **Ley de Migración de 1926.**

Con la necesidad ya insoslayable se expidió la Ley de Migración por decreto del 15 de enero de 1926, este documento lo distinguió el Presidente Calles en los siguientes términos:

" En dicha ley, como innovaciones principales se fijaron reglas para la inmigración aérea, se estableció el impuesto del inmigrante y se dejan al Ejecutivo Federal amplias facultades para restringir la inmigración de trabajo, evitando así la competencia para nuestros nacionales...".

El Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles atendió la materia de migración con una nueva ley que incluyó el establecimiento del registro de extranjeros y nacionales, por supuesto que la cuestión estadística era muy importante para el país, a mayor abundamiento, estableció la obligatoriedad de la tarjeta de identificación; dio un carácter específico a la condición de turista y determinó el evitar que se internaran toxicómanos y quienes se dedicaran al tráfico ilegal de drogas enervantes, que lo fomentaran o explotaran.

A los inmigrantes trabajadores por todos los problemas expuestos con anterioridad, se fijó como condición ineludible la exhibición del contrato de trabajo.

Esta ley se orientó, fundamentalmente a ser exigente con los inmigrantes y su preocupación fue tal que consiguió un capítulo especial a la inmigración por puertos marítimos, vías terrestres y aéreas, sobre este último renglón se habló de espacio territorial. Además de lo señalado, se estableció otro capítulo dedicado al asunto de la inmigración de colonos y trabajadores en grupos mayores de diez.

El artículo 65 de esta ley otorgó facultades a la Secretaría de Gobernación para impedir temporalmente la entrada de trabajadores inmigrantes cuando a juicio de ella hubiere escasez de trabajo en el país. Esta facultad se ejerció en 1929, cuando con motivo de la crisis económica, la Secretaría de Gobernación prohibió temporalmente la entrada de extranjeros que pretendían venir al país con la intención de dedicarse a trabajos corporales mediante salario o jornal.

Puso especial énfasis en la parte estadística y en el censo de extranjeros para tener una estimación real que permitiera fomentar el ingreso de elementos útiles. Asimismo se tocó el problema de los braceros mexicanos, a los cuales se les dio un tratamiento no tan grave como un sector de la prensa lo presentaba; paralelamente el turismo fue ganando terreno en nuestro país.

Diez y siete años de vigencia tuvo la Ley de 1909, por lo que la de 1926 supuso un resumen de experiencias y nuevos puntos de vista para un orden jurídico consecuente y acorde con el tiempo social; sin embargo, se fueron presentando circunstancias que el Presidente Calles anunció en 1927.

"La Secretaría de Gobernación ha continuado empeñándose en la tarea de dar al servicio de migración la eficacia y regularidad que el interés general exige en el ramo, que de modo directo y tan trascendente influye en el desarrollo de la población y la economía nacional".

### **Ley de Migración de 1930.**

El servicio de migración fue mejorando su actitud al amparo de la ley de 1926; sin embargo, la creciente inmigración de extranjeros obligó al Gobierno de Pascual Ortiz Rubio a encarar reformas a la Ley de Inmigración, promulgando una nueva ley el 30 de agosto de 1930.

Esta fue, por así decirlo, la última ley con ese nombre y contuvo principios y propósitos que permanecieron vigentes durante años.

Los dos primeros capítulos de la ley se dirigieron hacia las disposiciones de migración en cuanto a horarios, tránsito y estructura administrativa del Departamento del Ramo, al que se le asignaron funciones de dirección, administración y vigilancia.

Una cuestión importante de mencionar, se encuentra en el capítulo III por medio del cual se dio creación al Consejo Consultivo de Migración, con una estructura intersecretarial y en el cual tenemos el origen del actual Consejo Nacional de Población.

Por otra parte, esta ley tuvo definiciones más precisas en lo que se refiere a migración y desde luego que el interés del documento se orientó hacia la inmigración, estableciéndose numerosos requisitos particulares, inclusive para los transeúntes

Conviene destacar que esta disposición consagró un capítulo especial de requisitos particulares para los turistas, materia que con anterioridad sólo se había visto de manera superficial y es en este documento donde se les da un tratamiento específico y básico para que más tarde fuera sostén de una nueva institución administrativa como Departamento de Estado primero, y posteriormente como Secretaría de Estado.

Como ya lo hemos venido apuntando, la salida de trabajadores era un problema que en ocasiones se tornaba dramático, en esa virtud esta ley contuvo un capítulo para esta cuestión y cuyo artículo 77 basta para comprender el interés manifiesto del Gobierno Federal por contener este fenómeno: "La emigración de trabajadores mexicanos al extranjero deberá ser objeto de constante estudio y vigilancia por parte de la Secretaría de Gobernación a efecto de que no se constituya en grave

problema o perjudicial factor para el país. Queda, por tanto, obligada dicha Secretaría a dictar las medidas que, de acuerdo con las circunstancias del caso, garanticen los intereses de la comunidad en lo relativo a la despoblación".

Aquí se dieron los dos polos que atrajeron la atención: por un lado la inmigración con los peligros que representaba y la necesidad de ella, aun en ese tiempo; y por otro lado la salida de numerosos contingentes que abandonaban el campo y una pequeña parte de una industria bastante incipiente. Bajo esas dos tonalidades se orquestó esta disposición publicada en 1930 y en la que se destacan tránsito de extranjeros y su establecimiento en la República, así como el registro de los mismos

Los problemas alrededor de los trabajadores mexicanos fueron en constante aumento y en 1932 la crisis norteamericana hizo que la repatriación de mexicanos asumiera proporciones extraordinarias, pues los Estados Unidos aplicaron leyes severas que forzaron la salida de numerosos nacionales.

En el informe presidencial correspondiente al año de 1933 se hizo un balance de la problemática sobre migración y colonización; encontramos al respecto el siguiente apunte en el referido documento:

" Puede asegurarse que en materia migratoria, el Ejecutivo viene ejerciendo un perfecto control y que la inmigración que se ha estado recibiendo la constituyen individuos verdaderamente seleccionados, lo mismo se trata de turistas, que de inmigrantes inversionistas, que de técnicos o expertos en determinados ramos industriales que temporalmente vienen al país a prestar sus servicios en nuestra incipiente industria, contribuyendo no solamente a impulsarla y perfeccionarla, sino a elevar el nivel de aptitud de nuestros obreros a quienes están obligados a impartir sus conocimientos

Aun cuando debe reconocerse que nuestra actual Ley de Migración significó un gran paso si se le compara con las anteriores leyes de los años de 1909 y 1926, y aun cuando la misma ley no carece en absoluto de una ideología, no menos cierto es que en la misma ley existe la visión amplia y clara que de la cuestión migratoria en nuestro país debe tenerse si se atiende a nuestras muy especiales circunstancias demográficas y etnográficas. Si como lo cree el actual gobierno, la migración no debe ser considerada exclusivamente como un fin, sino como un factor manejado con hábil

elasticidad de circunstancias y de tiempo, puede influir en la resolución del grave problema de nuestra escasez de población y de la irregular distribución de esta..."

Así se plantearon las cuestiones de ese momento, pero se empezaron a considerar algunas reformas que dieran un sentido más profundo a la ley, es decir, menos esquemático y buscar características sociales más definidas; la demográfica cobro una presentida importancia y la Secretaría de Gobernación comenzó a estudiar la problemática, pues ya no solamente era cuestión de entrada y salida de personas, o el control de las auismas, sino que ese movimiento requería de un sentido social y un seguimiento propiamente demográfico.

### **Ley de Población de 1936.**

Con todas las circunstancias planteadas con anterioridad se llegó a la formulación y expedición de la primera Ley de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1936, la cual procuró cambiar los problemas demográficos factibles de solución por la vía legal, ya que puso de manifiesto innovaciones que nos llevan a comprender el tiempo social en que se dio: estimaba que en el aumento distribución y acomodo de la población debía tomarse en cuenta la existencia de las comunidades y casi idealmente sugería, en una parte del articulado, la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de grupos extranjeros y la preparación de los núcleos indígenas para que constituyeran un mejor aporte al país.

Estas ideas fueron acordes con la dinámica del Presidente Cárdenas y con las condiciones que conoció en las comunidades indígenas del país durante su campaña electoral. El crecimiento poblacional se estimulaba en esta ley, considerando para esos fines la creación de la Dirección General de Población dentro de la Secretaría de Gobernación y como auxiliar de esta Dependencia surgió el Consejo Consultivo de Población compuesto por representación intersecretarial. Se estableció el servicio de migración como un servicio de carrera, se estimuló la promoción de medidas para que el hombre quedara obligado a proteger a la mujer, se procuró la ayuda a las familias nacionales más prolíficas y finalmente se consideró fomentar la corriente poblacional hacia el interior del país, tendiendo a limitar la que se dirigiera hacia los centros densamente poblados. Infortunadamente esta idea del artículo 28 no se cumplió jamás y hoy en día padecemos los resultados de nuestra poca comprensión enunciada hace tantos años.

Para ese tiempo, la Ley de Población de 1936 fue completa para las condiciones del país y expresó ideas que adelantaron problemas posteriores. Se refirió ampliamente al Servicio Nacional de Identificación.

El Presidente Cárdenas en su Informe Presidencial correspondiente al año de 1938 considero que el gobierno había delneado una política integral de población que comprendía medidas para regularizar la permanencia en el país de los extranjeros, a fin de buscar su asimilación sin desplazamiento de los mexicanos.

En 1938, dos años después de la expedición de la ley, se advirtió el problema de la competencia de los extranjeros con los nacionales en materia comercial, por lo que se instrumentó la consideración de aceptar extranjeros que se dedicaran a actividades diferentes a las de agricultura, industria o comercio de exportacion.

El Presidente Cárdenas defendió la inmigración española en el año de 1939, pues indicó que la política de puertas abiertas para la población asimilable contrastaba con la actitud restrictiva asumida contra otras inmigraciones, que generalmente se mantenían divorciadas de los elementos nacionales sin asociarse con los destinos del país, provocando el desplazamiento de nacionales en sus actividades económicas

La guerra española influyó en la aplicación de la ley, pues algunos españoles residentes en México no pudieron regresar en los términos que marcaba la Ley y por ello se les expidió una franquicia que amplió el plazo original de dos años; por otra parte, se comenzaron a conceder permisos a ciudadanos españoles como asilados políticos provenientes del centro de Europa donde el hitlerismo comenzo la amenaza.

La mayor parte de los problemas de la población tuvieron flujo y reflujo por las condiciones provocadas al amparo de la Segunda Guerra Mundial, más sin embargo las variantes que provocó ésta no modificaron la Ley de Población.

#### **Ley de Población de 1947**

En 1946, al haber terminado la contienda mundial, se incremento la inmigración hacia nuestro país y para enfrentar los problemas que eso ocasionaba se hizo necesario reformar la Ley de 1936 y expedir la de 1947 que fue publicada el 27 de diciembre de ese año.

Recogiendo la experiencia de la década anterior, este ordenamiento hizo hincapié en la asimilación de los extranjeros al medio nacional y la protección de los mexicanos en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales; conservó el propósito del aumento de la población, el mestizaje y la preparación de los grupos indígenas.

Asimismo, aludió a facilitar la inmigración colectiva de extranjeros para beneficio de la especie y para la economía del país. Es importante advertir la preocupación del gobierno por el problema de los indígenas y la insistencia de la inmigración y el mestizaje. Esta ley nutrió considerablemente el articulado de la ley de 1974

Al amparo de esta ley en 1949 se dio la calidad de inmigrado a 4 mil 800 extranjeros y funcionó el registro nacional de ellos, en 1953, el Presidente Ruiz Cortines dio la voz de alarma del crecimiento inusitado de la población en un 30% en la década de 1940, por lo que apuntó la necesidad urgente de abrir fuentes de trabajo en zonas escasamente pobladas, como eran las tropicales y costeras, para que absorbieran la población excedente de varias Entidades Federativas. Pero tiempo convertido en muchos años transcurridos sin la debida atención.

#### **Ley General de Población de 1974**

Los problemas sobre población crecían incesantemente y exigían un cambio en la Ley y en su orientación, la preocupación por atender los problemas que ocasionaba el rápido crecimiento poblacional se concreto en la iniciativa planteada por el Gobierno de Luis Echeverría A. el 12 de septiembre de 1973.

Se turno la iniciativa de Ley al Senado, el cual consideró, entre otras cosas que era conveniente estabilizar racionalmente la población, a fin de que su dinámica alunara los éxitos que había logrado la sociedad en su conjunto; asimismo el Senado agregó que no dejaba de llamar la atención que tan importantes materias se contemplaran en sólo seis artículos, en tanto que los otros 117 se refirieran a problemas de migración general y los específicos de inmigración y emigración, más los de repatriación, exceso de población y sanciones; por lo que añadieron:

" .Ello tiene una comprensible explicación. En estas últimas materias ha existido una vieja experiencia que ha concretado en preceptos la política gubernamental y que en la iniciativa sólo han merecido un verdadero perfeccionamiento, para mayor eficacia en la aplicación de las normas

que ya han estado en vigor en tanto que la materia de política general de población, comprendida en los primeros seis artículos, en realidad se carece de experiencia que pueda concretarse en una perspectiva inflexible ".

La Ley General de Poblacion de 1974 surge como parte de una nueva política de población, más amplia e integral, y de la necesidad de vincular los fenómenos poblacionales a la estrategia general del desarrollo, crándose además, por mandato de esta Ley, el Consejo Nacional de Población, como órgano de coordinación interinstitucional para la planeación demográfica del país y la promoción de programas orientados a propiciar que en el ámbito de desarrollo se atiendan los movimientos poblacionales, así como los factores demográficos y migratorios más relevantes.

Los hechos relatados en esta parte del trabajo, nos muestran a groso modo el proceso histórico y las bases jurídicas que dieron origen a la ley vigente de 1974 y a la vez encontramos los motivos humanos y sensibles que la han venido conformando.

Guardo la convicción de que esta labor permitirá un acercamiento a las disposiciones contenidas en la Ley General de Población y servirá de orientación, a interesados en la materia, para su mejor interpretación.

Por otro lado puedo confirmar que de un análisis comparativo de las leyes de 1936, 1947 y 1974, muestran relativamente pocos cambios de fondo, todas ellas han colocado a la política de población en estrecha relacion con los esfuerzos de lograr una mejor integración nacional

Un punto bastante relevante, derivado de la experiencia obtenida en la aplicación de estas leyes, es que lograron definir que la materia de migración sería competencia de la Secretaría de Gobernación, atribuyéndole la función exclusiva de vigilar el cumplimiento de la ley, coordinar las acciones de atención del fenomeno migratorio y proponer iniciativas en esta materia.

También aparece en las tres leyes una marcada preocupación por encontrar una mejor distribución de la población dentro del territorio del país. Y el principal cambio que opera en la ley de 1974, es el de disminuir el crecimiento poblacional.

Una cuestión importante que debe entrañar toda ley, es la salvaguarda de los principios y dogmas básicos del hombre, a través de la concepción humanista de las políticas y acciones encaminadas a la atención de los problemas que presenta el desarrollo de la sociedad, en cuanto a la atención del

fenómeno migratorio deberá basarse en el respeto de los derechos humanos y la soberanía de los Estados

Durante los años de 1990 a 1996 se presentaron tres iniciativas de reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley General de Población que fueron analizadas y aprobadas por el Congreso de la Unión, y puestas en vigor los días 17 de julio y 6 de diciembre de 1990, el 22 de junio de 1992 y el 8 de noviembre de 1996. Estas reformas permitieron ampliar y precisar la normatividad en torno a las calidades migratorias de los extranjeros, así como avanzar en la definición de las características y procedimientos del Registro Nacional de Ciudadanos.

Las reformas que ha presentado la ley vigente, no han desvirtuado su orientación rectora; las jornadas que lleva a cabo el Gobierno Federal en este sentido, tampoco ha variado la meta de procurar la mejor atención del fenómeno migratorio, debido a que existe el criterio uniforme por el respeto a los derechos básicos del hombre.

La Ley General de Población contiene los principios normativos y garantías que sustentan las políticas de población en especial la migratoria, dentro del estado de derecho que caracteriza a las relaciones entre el Estado, la sociedad mexicana y los extranjeros que por diversas razones ingresan al territorio nacional.

Es facultad de la Secretaría de Gobernación la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Población con el auxilio de las demás Dependencias Federales, los Ejecutivos Locales, los Ayuntamientos, las autoridades judiciales, y demás instituciones y organismos de los sectores público, social y privado

Actualmente la Ley General de Población se compone de la siguiente manera:

#### **Capítulo I.- Objeto y atribuciones:**

Este capítulo se compone de seis artículos en los que se establece el objeto de la Ley General de Población y determina que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación "... dictará, promoverá y coordinará, en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales "

Por tanto la Secretaría de Gobernación será la facultada para adecuar y realizar los programas de desarrollo económico, social y de planificación familiar, de acuerdo a las "...necesidades que

planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población."; observando "...absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre..."; "...con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos naturales del país."

Asimismo, señala a la Secretaría de Gobernación la facultad para coordinar a las demás Dependencias del Ejecutivo Federal, a los Gobiernos Estatales y de más organismos públicos y privados "...para la realización de cada uno de los fines de la política demográfica nacional. "

Determina las facultades e integración del Consejo Nacional de Población.

Cabe resaltar de este capítulo las fracciones VII y VIII del artículo tercero, en virtud de que determina principios jurídicos de actuación del Instituto Nacional de Migración:

"Artículo 3ro.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

VII - Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

VIII - Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija;..."

Por otro lado, el artículo 8 en relación con el 41 del Reglamento, determinan el carácter auxiliar de los servicios migratorios de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano. Ellos tiene la función de aplicar, en auxilio de la autoridad migratoria, las disposiciones contenidas en la Ley General de Población, en su Reglamento y en las disposiciones de orden administrativo dictadas por la Secretaría de Gobernación.

Así mismo la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento determinan, entre otras funciones, la facultad de los jefes de oficinas consulares de expedir la documentación migratoria y consular necesaria para que los extranjeros ingresen a México, en la forma y condiciones que fije la Secretaría de Gobernación

## **Capítulo II.- Migración:**

El presente capítulo se compone de 25 artículos, en los primeros faculta a la Secretaría de Gobernación como la dependencia encargada de los asuntos de orden migratorio y divide el servicio de migración en interior y exterior. (artículos 7,8 y 9.)

Faculta también a la Secretaría de Gobernación para fijar y regular los lugares para el tránsito de personas, previa opinión de las dependencias y organismos que juzgue convenientes; los cuales podrá cerrar por causas de interés público. (artículos 9, 10 y 11.)

Exige a nacionales y extranjeros cubrir los requisitos que marcan las leyes para ingresar a nuestro país y de proporcionar la información que se les requiera para integrar la estadística nacional, que llevará la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración.(artículos 13, 14 y 15 )

Señala la prioridad del servicio de migración, con excepción del de sanidad, para la vigilancia e inspección de personas en tránsito por nuestro territorio sin importar la forma en que lo hagan, con excepción de las personas que se interuen en nuestro país para cumplir con alguna comisión oficial. (artículos 16, 17, 18 y 19.)

Faculta también a la Secretaría de Gobernación para reglamentar la visita y tránsito de extranjeros a poblaciones fronterizas, para lo cual se observarán los tratados o convenios internacionales.(artículo 20)

Señala limitaciones y obligaciones del personal y tripulación de transportes terrestres, marítimos y aéreos, que arriban a territorio nacional. (artículos 21 al 31.)

## **Capítulo III.- Inmigración:**

Este capítulo se compone de cuarenta y cuatro artículos y es de relevante importancia para la aplicación de la política migratoria, en virtud de que en él se defineu las calidades y características migratorias con las que podran internarse los extranjeros a territorio nacional.

Cabe señalar que en este capítulo faculta a la Secretaría de Gobernación para fijar el número de extranjeros que podrán internarse a nuestro país, previo estudio demográfico y de las posibilidades

de contribución al progreso nacional. Por tanto, la Secretaría podrá negar, suspender o prohibir la admisión de extranjeros.

El artículo 40 determina que el extranjero que contraiga matrimonio en nuestro país podrá obtener permanencia o estancia legal, pero si disuelve el vínculo matrimonial tendrá que abandonar el país, excepto si ya adquirió derechos de residencia definitiva (inmigrado).

Para continuar es necesario distinguir entre calidad y característica migratoria, con el ánimo de no confundir al lector:

Entendemos por calidad migratoria al grupo de extranjeros que la ley considera de manera general: no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados.

Y por característica migratoria entendemos al grupo de extranjeros que la ley considera de manera específica dentro de cada calidad migratoria. Para hacer más ágil la lectura y comprensión de las calidades y características migratorias, observemos los siguientes cuadros:

#### **No inmigrante<sup>15</sup>.**

Es el extranjero que se interna en el país temporalmente, con el permiso de la Secretaría de Gobernación, dentro de alguna de las siguientes características:

<b>Característica migratoria</b>	<b>Definición</b>	<b>Comentarios</b>
Turista	Aquellos extranjeros que se internan al país con fines de recreo	Los turistas pueden internarse al país con una temporalidad de 30 días, 3 meses y hasta 6 meses. Todo turista que desee prorroga deberá solicitarlo a las autoridades de migración. Las personas con esta característica se documentan con la forma migratoria FMT.
Transmigrante	Extranjeros en tránsito por nuestro territorio que se dirigen a un tercer país	De conformidad con el artículo 59 de la Ley General de Población no se cambiará calidad ni característica migratoria a los transmigrantes. A su ingreso al país deberán exhibir el boleto que lo lleve a un tercer país y demás documentación necesaria. Los extranjeros con esta característica se documentan con la forma migratoria FM6.

<sup>15</sup> Todo extranjero que se interne al país como no inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales se les podrá conceder la misma característica migratoria y temporalidad que al no inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico. Art. 42 último párrafo L.G.P.

Visitante	Son los extranjeros que se internan a nuestro país para dedicarse a una actividad lucrativa o no, siempre y cuando sea lícita.	La autorización es por un año, con entradas y salidas múltiples. Pueden autorizarles hasta cuatro prórrogas con la misma temporalidad siempre y cuando demuestren que viven de recursos provenientes del extranjero
Ministro de culto o asociado religioso	Son los extranjeros que ingresan a nuestro país para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social o filantrópicas que coincidan con los fines de la asociación religiosa	La asociación deberá estar previamente registrada en la Dirección General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y el extranjero deberá poseer con antelación el carácter de ministro o asociado. La autorización es por un año con entradas y salidas múltiples. Se pueden conceder hasta cuatro prórrogas con temporalidad de un año
Asilado político	Son los extranjeros que para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas huyen de su país de origen y se les autoriza la internación a nuestro país por el tiempo que juzgue conveniente la Secretaría de Gobernación.	Los asilados políticos que se ausenten del país perderán todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que hubiera salido con permiso de la Secretaría de Gobernación. Las personas con esta característica migratoria se documentan con la forma migratoria FM10 No se admitirán cuando procedan de país distinto al que le persigue políticamente
Refugiado	Son aquellos extranjeros que huyen para proteger su vida, seguridad o libertad de conflictos internos en su país de origen	La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces lo estime necesario, atendiendo el sentido humanitario y de protección que orienta a la institución del refugiado. En este caso como en el anterior la petición puede realizarse en la representación consular del país de origen o a su llegada a territorio nacional, en este último caso, los extranjeros deberán permanecer en las oficinas de migración en tanto la Secretaría de Gobernación resuelve su caso.
Estudiante	Son aquellos extranjeros a los que se autoriza su internación al país para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial	Los que se encuentren en esta característica tienen prohibido realizar actividades remuneradas o lucrativas, pues para ello deben solicitar y obtener el permiso previo de la Secretaría de Gobernación. Se les conceden prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país solo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del territorio nacional cada año hasta 120 días en total. Las personas con esta característica se documentan con la forma migratoria FM9/FM3; pudiendo entrar con documento vencido siempre y cuando no hayan excedido el límite de ausencia establecido.
Visitante distinguido	Son aquellos extranjeros a los que se les otorgan permisos de cortesía para internarse y residir en el país hasta por 6 meses, a criterio de la Secretaría de Gobernación.	Este tipo de permisos se expiden de manera excepcional sin forma migratoria, a través de oficio, en el cual se asentarán los sellos de entrada y salida
Visitantes locales	Son los extranjeros a los que les permite el ingreso a nuestro país para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de 3 días.	Los extranjeros con esta característica se documentan con la forma migratoria FM3

Visitante provisional	Los extranjeros con esta característica son aquellos que llegan a puertos marítimos o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario, en cuyo caso deberá constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia	A estos extranjeros no se les expide forma migratoria únicamente un oficio
Corresponsal	Es el extranjero que se interna a nuestro país para realizar actividades propias de la profesión de periodista	Deberá acreditar su nombramiento o ejercicio de la profesión. Se otorga permiso hasta por un año con prórrogas de igual temporalidad con entradas y salidas múltiples.

### Immigrante.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley General de Población, es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. Todas las características migratorias de inmigrado se documentan con la forma FM2 y se autoriza su internación al país por un año, prorrogables hasta completar cinco años y tienen la obligación de comprobar, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables, a fin de que les sea refrendada anualmente su forma migratoria, en caso de ser procedente. Las características de esta calidad son las siguientes:

Característica migratoria	Definición	Comentarios
Rentista	Son los extranjeros que se internan en nuestro país con recursos traídos del exterior, y que vivirán de los intereses que produzca la inversión de su capital en certificados, títulos, bonos de Estado o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.	La propia Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten sus servicios como profesores, científicos investigadores o técnicos; cuando estime que dichas actividades resultan benéficas para el país.
Inversionista	Son extranjeros a los que se autoriza su ingreso al país por que vienen a invertir sus capitales en la industria, comercio servicios o en otras actividades económicas, de conformidad con las leyes nacionales y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país.	
Profesional	Son aquellos a los que se autoriza internarse en nuestro país para el ejercicio de su profesión	En el caso de se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5 Constitucional en materia de profesiones

Cargos de confianza	Personas extranjeras que se les autoriza su ingreso a nuestro territorio para asumir cargos de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República Mexicana, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargo y que el servicio de que se trate amerite la internación al país	Dentro de las características de inmigrante esta es la más solicitada, por ello la Secretaría de Gobernación pide como requisito el que no exista duplicidad de cargos, ya que en todo caso se debe preferir en igualdad de circunstancias a un nacional. Otro requisito es que la empresa cumpla con el artículo 7o. de la Ley Federal del Trabajo el cual señala un número determinado de trabajadores mexicanos por cada trabajador extranjero que se desee contratar
Científico	Son los extranjeros que vienen a nuestro país para dirigir o realizar investigaciones o difundir sus conocimientos, siempre y cuando sean realizadas en interés del desarrollo nacional, a juicio de la Secretaría de Gobernación, la cual tomará en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime convenientes consultar.	Los extranjeros que ingresan con esta característica tiene la obligación de instruir en su especialidad a cuando menos a 3 nacionales. Podrán ser condicionados, cuando su internación sea por más de seis meses, para impartir conferencias, cursos o cátedras en las instituciones en que sean requeridos
Técnico	Extranjeros que se internan para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país	Entregarán a la Secretaría de Gobernación un ejemplar del trabajo realizado, aún cuando sea concluido o perfeccionado en el extranjero
Familiares	Son los extranjeros a los que se autoriza su internación al país, para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo inmigrante, inmigrado o mexicano.	Sólo se admiten bajo esta característica a los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos ó salvo que tengan algún impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.
Artistas y deportistas	Son los extranjeros a los que se autoriza su internación al país para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas.	
Asimilados	Son los extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las características de inmigrado	

Los inmigrantes que permanezcan fuera del país más de 18 meses en forma continua o con intermitencias no podrán solicitar cambio a la calidad de inmigrado, en tanto no transcurra de nuevo el plazo que exige el artículo 53 de la L.G.P. Cuando el inmigrante permanezca más de 2

años fuera del país, perderá su calidad de migratoria salvo en los casos excepcionales que determine la Secretaría de Gobernación. Así también la Secretaría podrá autorizar la salida del país por la temporalidad y veces que juzgue convenientes.

Los extranjeros, en cualquiera de las características de inmigrante están obligados a registrarse en el Registro Nacional de Extranjeros (RNE) dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación o de la expedición de la declaración de inmigrante, además están obligados a informar al R.N.E. de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen dentro de los 30 días posteriores al cambio.

### **Inmigrado**

De conformidad con el artículo 52 de la Ley General de Población, es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país. Para obtener esta calidad, los inmigrantes con residencia legal en país durante 5 años podrán adquirirla siempre que hayan observado las disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento, y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad. En tanto no se resuelva la solicitud de la calidad de inmigrado, a juicio de la Secretaría de Gobernación, el interesado seguirá conservando la de inmigrante. Una vez que se concede la calidad migratoria de inmigrado, se documenta con la forma migratoria FM2 en la hoja correspondiente a la declaración de inmigrado.

Para obtener la calidad migratoria de inmigrado, los extranjeros deben presentar la solicitud correspondiente dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de vencimiento del cuarto y último refrendo (quinto).

Al inmigrante que vencida su temporalidad de 5 años no solicite en los plazos que señale el Reglamento su calidad de inmigrado o no se le conceda esta, se le cancelará su documentación migratoria debiendo salir del país en el plazo que le señale para el efecto la Secretaría de Gobernación. En estos casos el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con la Ley.

De conformidad con el artículo 54 de la Ley en la materia, para obtener la calidad de inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación, pudiendo el extranjero, una vez obtenida la misma, dedicarse a cualquier actividad lícita con las limitaciones que le imponga la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el Reglamento y con las demás disposiciones aplicables.

Los extranjeros que se autorizan como inmigrados gozan de una situación similar a la de cualquier nacional, salvo que no pueden intervenir en las cuestiones políticas del país.

El inmigrado podrá salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el extranjero más de tres años

consecutivos, perdera su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años se ausentara más de cinco

Toda declaración de inmigrado se anotara en el Registro Nacional de Extranjeros y se obligan a informar sobre cambios en su nacionalidad estado civil, domicilio y actividad a que se dediquen, dentro de los 30 días posteriores al cambio

El personal extranjero acreditado en oficinas consulares y diplomáticas, "...no adquieren derechos de residencia por mera razón de tiempo...", pero si al cesar su encargo desean continuar residiendo en nuestro país deberán cubrir los requisitos que marcan las leyes en la materia.(art.57.)

Ningun extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias y quedara a juicio de la Secretaría de Gobernacion el cambiar la calidad o característica migratoria de los extranjeros, quedando exceptuada la solicitud que realicen los transmigrantes.(arts. 58 y 59.)

Cabe destacar que los extranjeros que se internen legalmente al país no podrán dedicarse a otra actividad que la señalada por al Secretaría de Gobernación, en caso contrario deberán solicitar permiso El empleador de extranjeros o quien tenga bajo su dependencia económica a extranjeros, se encuentra obligado a informar a la Secretaría de Gobernación sobre cualquier circunstancia que modifique las condiciones migratorias a los que se encuentran sujetos los extranjeros a su cargo, así mismo cubrirán los gastos que origine la expulsión de ellos.

Ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias al mismo tiempo, pero podrán solicitar el cambio de ellas, con excepción de la característica de transmigrante. (artículos 58 y 59.)

Los extranjeros legalmente establecidos en nuestro país podrán dedicarse únicamente a las actividades que expresamente les fueron autorizadas con su internación, en caso de dedicarse a otras deberán informarlo a la Secretaría de Gobernación. Los empleadores de extranjeros lo harán cuando el extranjero compruebe su legal estancia en el país y demuestre tener la autorización para realizar la actividad por la que se interesa. (artículos 60 y 74.)

Las personas que tengan bajo su dependencia económica a extranjeros se encuentran obligados a informar a la Secretaría de Gobernación cualquier circunstancia que modifique las condiciones migratorias de las personas bajo su cargo. Y al igual que las empresas absorberán los gastos que generen en caso de ser expulsados. (artículo 61.)

Los extranjeros con legal estancia en el país podrán realizar inversiones, observando para ello las disposiciones en la materia, con la excepción de los transmigrantes. ( artículo 66.)

Todo extranjero sin importar la calidad o característica migratoria deberá registrarse en el Registro Nacional de Extranjeros (R.N.E.) y de informarle cualquier cambio que modifique su situación migratoria (artículos 63 y 65 )

A petición de interesado la Secretaría de Gobernación expedirá los certificados de legal estancia, con los que comprobaran los extranjeros, cuando sean requeridos por la autoridades, su legal estancia en el país. (artículos 64 y 70.)

Este capítulo obliga a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a Notarios Públicos, Oficiales del Registro Civil y demás instancias a las que se dirijan los extranjeros a realizar trámites, a exigirles que antes de cualquier trámite comprueben su legal estancia en el país y en su caso, la exhibición del permiso previo de la Secretaría de Gobernación para la realizar el acto solicitado. Las autoridades que realicen trámites solicitados por extranjeros deberán informarlos a la Secretaría de Gobernación. (artículos 67, 68, 69, 72 y 73.)

#### Capítulo IV.- Emigración.

Este capítulo se compone de 5 artículos. Denomina migración a la salida del país de nacionales o extranjeros radicados en el país; movimiento poblacional que corresponde a la Secretaría de Gobernación el investigar las causas que le dan origen y de dictar las medidas para regularlo, así como para celebrar convenios con otras instancias de Gobierno para la protección de los emigrantes (artículos 76 y 77 )

Los emigrantes deberán cubrir los requisitos que exigen la Secretaría de Gobernación, entre los más importantes encontramos mayoría de edad , no estar sujeto a algún proceso judicial y en caso de salir con fines de trabajo comprobar que en realidad van contratados. Los grupos números en especial serán vigilados por la Secretaría de Gobernación, con el objeto de verificar que cumplan con las disposiciones en la materia. (artículos 78 y 79.)

#### **Capítulo V.- Repatriación.**

El presente capítulo se compone únicamente de cuatro artículos y en él se define a la repatriación como el fenómeno migratorio que producen los nacionales en el extranjero cuando se reincorporan a nuestro territorio.

Faculta a la Secretaría de Gobernación para estimular este movimiento y de coordinar acciones con otras instancias de gobierno para facilitar el establecimiento y desarrollo de las actividades de los repatriados. (artículos 81, 82, 83 y 84.)

#### **Capítulo VI.- Registro Nacional de Población.**

El presente capítulo define el objetivo de la Dirección General del Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación y se compone de 12 artículos. Encarga a la Secretaría de Gobernación llevar el registro y acreditación de nacionales y extranjeros residentes en el país, así como, para celebrar convenios con autoridades federales, estatales y municipales, para la instrumentación y operación del Registro Nacional de Población.

#### **Capítulo VII.- Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana.**

Este capítulo define los servicios que presta la Secretaría de Gobernación por medio de la Dirección General del Registro Nacional de Población sobre el registro y expedición de la cédula de identidad ciudadana.

El registro y expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana se tramitan a petición de parte para su uso como documento oficial, en virtud de que en ella se asientan los datos generales del solicitante, con una vigencia de 15 años y puede solicitarse su renovación o reposición en caso de pérdida. La no solicitud de expedición de la identificación no causa sanción alguna.

#### **Capítulo VIII.- Sanciones.**

El presente capítulo se compone de 33 artículos y las sanciones a las que se refiere se imponen a empleados de la Secretaría de Gobernación, autoridades federales, estatales, municipales o a toda aquella persona que entorpezca, auxilie, encubra o aconseje a violar las disposiciones contenidas en la Ley General de Población y su Reglamento. (artículos 113 a 116.)

Observemos a continuación un cuadro que esquematiza las violaciones y sanciones a que se refiere el presente capítulo de la Ley

Violación.	Sanción.
Inobservancia por parte de empleados de la Secretaría de Gobernación de las disposiciones contenidas en la Ley General de Población y su Reglamento	Suspensión del empleo hasta por 30 días o destitución en caso grave.
Las violaciones a la Ley General de Población o su Reglamento por parte de autoridades federales, estatales o municipales, que no constituyan delitos	Multas hasta por 5 mil pesos y destitución del funcionario, en caso de reincidencia.
Auxiliar, aconsejar a violar las disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento en materia que no constituya delito	Multa hasta de 100 días de salario mínimo general vigente en el D.F. o arresto hasta por 36 horas
Suscripción de cualquier documento o promoción con firma falsa o distinta a la usualmente utilizada	Multa hasta de 200 días de salario mínimo general vigente en el D.F. o arresto hasta por 36 horas
Al ser cancelada la calidad migratoria a algún extranjero, este no sale del país en el plazo que se fije	Multa hasta de 5 mil pesos
Quien sea expulsado y se internare nuevamente a territorio nacional sin acuerdo de readmisión, o no exprese u oculte su condición de expulsado para obtener su permiso de readmisión.	Pena de 10 años de prisión, multa hasta de 5 mil pesos y cancelación de la calidad migratoria otorgada.
Incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a las que se condicionó la internación al país	Pena hasta de 6 años, multa hasta de 5 mil pesos y cancelación de la calidad migratoria otorgada
Realizar actividades distintas a las autorizadas por la Ley General de Población y su Reglamento	Multa de 3 mil pesos, pena hasta de 18 meses de prisión y cancelación de la calidad migratoria otorgada
Realizar actividades ilícitas o deshonestas que violen la legal estancia en el país	Pena de 2 años de prisión, multa hasta de 5 mil pesos y cancelación de la calidad migratoria otorgada.
Ostentarse como poseedor de una calidad migratoria distinta a la otorgada	Pena de 5 años de prisión, multa de 5 mil pesos y cancelación de la calidad migratoria otorgada
Internarse ilegalmente al país	Pena de hasta 2 años de prisión y multa de 300 a 5 mil pesos. En su caso, cancelación de la calidad migratoria otorgada
Proporcionar datos falsos con relación a la situación migratoria que se tenga	Se impondrán las sanciones previstas en el Código Penal y cancelación de la calidad migratoria otorgada
Realizar actos que atenten contra la soberanía o seguridad nacional	Expulsión definitiva y cancelación de la calidad migratoria otorgada

Contraer matrimonio con objeto de radicar en el país y de acogerse a los beneficios de la Ley General de Población y su Reglamento	Pena de hasta 5 años de prisión, multa de 5 mil pesos y cancelación de la calidad migratoria otorgada.
Empresas de transportes marítimos procedentes del extranjero que permitan el descenso de pasajeros sin el permiso previo de la Secretaría de Gobernación	Multa de 3 mil pesos.
Desembarco de personas de transportes procedentes del extranjero, efectuados en sitios u horas no señalados.	Multa de cinco mil pesos para la empresa y la absorción de los gastos que genere la expulsión de los desembarcados Los extranjeros desembarcados serán rechazados
Transportar al país a personas sin documentación migratoria	Multa de cinco mil pesos, rechazo del extranjero y quien haya internado al extranjero absorberá los gastos que genere la expulsión
Empresas de transportes que se nieguen a conducir extranjeros cuando sean rechazados	Multa de cinco mil pesos.
Autorizar, sin permiso de la Secretaría de Gobernación, la partida de un transporte de territorio nacional.	Multa hasta de mil pesos.
Al extranjero que sea abandonado por el transporte que lo trajo a nuestro territorio y no se reporte a las autoridades correspondientes	Multa hasta de cien días de salario mínimo general vigente en el D.F. o arresto por 36 horas.
Partida de un barco sin la revisión previa de las autoridades de migración	Multa hasta de cinco mil pesos y en caso de reincidencia, se reportara a los Consules Mexicanos, a efecto de que no se les extiendan nuevos despachos a puertos mexicanos.
Visitar o autorizar la visita a transportes marítimos extranjeros sin el permiso de las autoridades migratorias.	Multa de quinientos pesos o arresto hasta por 36 horas
Traficar, albergar o transportar, en territorio nacional, a personas sin la documentación migratoria correspondiente	Pena de 6 a 12 años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el D.F.  La pena se aumentaran en una mitad cuando se trate de menores, se ponga en peligro la vida de los indocumentados o cuando el autor sea funcionario público.
Encubrimiento del tráfico, albergue o transporte de indocumentados en territorio nacional	Pena de uno a cinco años de prisión y multa de hasta de cinco mil días de salario mínimo general vigente en el D.F.
Funcionario que de trámite de divorcio o nulidad de matrimonio sin observar las normas para ello	Destitución del empleo y prisión hasta de seis meses o multa hasta de 10 mil pesos, o ambas a juicio del Juez.
Al que reciba en custodia un extranjero que fue asegurado y permita que se sustraiga de la autoridad migratoria	Multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el D.F., sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito.
Toda infracción administrativa a la Ley General de Población y su Reglamento, fuera de los casos descritos en el Capítulo VIII de la L.G.P	Multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el D.F. o arresto hasta por 36 horas.

Las multas serán impuestas por el Instituto Nacional de Migración, las cuales se desatarán a un fondo para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal que realice las funciones de servicios migratorios. (artículos 140 y 144 ).

#### **Capítulo IX.- Procedimiento migratorio.**

El presente capítulo se refiere a los trámites de internación, estancia y salida de extranjeros, que se realicen ante el Instituto Nacional de Migración. Los cuales podrán ser solicitados por escrito del interesado o por su apoderado, a los que se dictará resolución en un plazo de 90 días, a falta de ella se entenderá en sentido negativo.

En forma supletoria aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.

#### **Capítulo X.- Del Procedimiento de verificación y vigilancia.**

Se refiere a las diligencias que la autoridad migratoria podrá realizar fuera de los puntos fijos de revisión establecidos por las disposiciones de la Ley General de Población, como son:

I Visitas de verificación;

II Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;

III.Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;

IV Solicitud de informes.

V Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos;

VI Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de la Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas precedentes.

Para efectuar las diligencias en comento la autoridad migratoria las solicitará formalmente por escrito y levantará las actas circunstanciadas correspondientes, a efecto de resolver lo conducente, que informará al interesado o a su apoderado en un plazo de 15 días.

#### **II.4.- Reglamento de la Ley General de Población.**

El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la Republica, en ejercicio de las facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución, o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

El conjunto de normas contenidas en los reglamentos, son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley y para los demás fines de la Administración Pública

Formalmente el reglamento se distingue de la ley, por que ésta emana del Poder Legislativo y el Reglamento emana del Poder Ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento en su contenido no difieren entre sí.

Recordemos también que los elementos generales del reglamento son:

- 1 Conjunto de normas de Derecho administrativo que emanan del Poder Ejecutivo Federal, conforme a la facultad que le otorga la Constitución en su artículo 89 fracción I.
- 2 Las normas contenidas en el reglamento tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión
- 3 El reglamento es de carácter impersonal y general, y asume caracteres semejantes a los de la ley
- 4 El reglamento debe mantenerse subordinado a la ley, en virtud de que es una norma subalterna, inferior y complementaria de la Ley
- 5 El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria.
- 6 El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley, y de conformidad con la Constitución.

7. Los reglamentos han de emanar o proceder de los órganos señalados expresamente por la Constitución, ejercitan una competencia que les es propia y han de referirse a materias y servicios de la Administración.
8. Los autores añaden a estos elementos de forma y régimen típicos, "lo que da motivo para que concurren así como elementos integrantes del concepto de las nociones de potestad, forma, naturaleza, rango y estructura".

Aplicando lo anterior al Reglamento de la Ley General de Población tenemos que:

A El Reglamento de la Ley General de Población emana de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, conforme al artículo 89 de la Constitución. La facultad reglamentaria aludida cae en el ejercicio del poder discrecional de la Administración Pública, respetando el principio de legalidad

La Suprema Corte estableció al respecto: " El Poder ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar las leyes cuya aplicación le está encomendada".<sup>16</sup>

B El Reglamento de la Ley General de Población, de acuerdo con la doctrina administrativa, es un reglamento de los denominados ejecutivo, en este sentido el Reglamento de la Ley General de Población desarrolla los propósitos contenidos en la Ley.

C Los caracteres que asume el Reglamento de la Ley General de Población son semejantes a los de la Ley

D Siendo el Reglamento de la Ley General de Población la norma secundaria de la Ley, mantiene conformidad con la ley.

E El Reglamento de la Ley General de Población fue promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1992, a efecto de que tenga fuerza legal obligatoria, conforme a los artículos 3ro. y 4to del Código Civil.

F Formalmente el Reglamento de la Ley General de Población se distingue de la Ley, por que ésta por regla general emana del Poder Legislativo y el Reglamento emana del Poder Ejecutivo.

---

<sup>16</sup>Sem Jud Fed 5º ép Tesis jurisprudencial núm. 890.

Y materialmente, por su contenido no difieren entre sí, por tanto, el Reglamento tiene como límite el texto de la Ley.

G. El Reglamento de la Ley General de Población emana de Secretaría de Gobernación, organismo que conforma el Poder Ejecutivo Federal, y que de conformidad con la Ley orgánica de la Administración Pública, es la competente para conocer de la materia de población, y en el Reglamento se refiere a la materia de población y a los servicios que presta sobre ella.

El Reglamento de la Ley General de Población se compone de 173 artículos y se expone a continuación de manera breve, con el ánimo de no redundar con lo expuesto en la parte correspondiente a la Ley General de Población:

### **Capítulo Primero. Objeto.**

Los artículos de este capítulo se refieren al objeto del Reglamento de la Ley General de Población, el cual será la aplicación de la política de población, y por otro lado, refiere a las autoridades facultadas para su aplicación

### **Capítulo Segundo.- Política de Población.**

Este capítulo se compone de 4 secciones:

#### **Sección I.- Planeación demográfica.**

Las normas de esta sección se refieren a las incidencias de la política de población en el volumen, dinámica, estructura y distribución de la población.

#### **Sección II.- Planificación familiar.**

Se encuentran las normas que regulan los programas de planificación familiar, fundamentándose en el artículo cuarto de nuestra Constitución Política.

#### **Sección III.- Familia, mujer y grupos marginados.**

En esta sección se hayan las normas que regulan los programas de vinculación de la familia, la mujer y los grupos marginados a los objetivos de nacionales.

#### **Sección IV.- Distribución de la población.**

Se encuentran las normas para regular la distribución de la población en territorio nacional

### **Capítulo Tercero.- Consejo Nacional de Población.**

El presente capítulo se refiere a las atribuciones para el ejercicio de sus funciones del Consejo Nacional de Población

### **Capítulo Cuarto.- Servicios migratorios.**

Aquí se encuentran las normas generales para la prestación de los servicios migratorios como son: la división del servicio migratorio en interior y exterior, las facultades para la prestación de los servicios migratorios conforme a la división del servicio, señala al personal directo y auxiliar que integra los servicios migratorios, habilitación de estaciones migratorias, computo de plazos, faculta a la autoridad migratoria para establecer o modificar formatos para la realización de trámites migratorios y señala como una prioridad el servicio de migración, con apoyo de la fuerza pública cuando sea necesario.

### **Capítulo Quinto.- Movimiento Migratorio.**

En este capítulo se señalan los requisitos y documentos que se deberán exhibir a las autoridades migratorias al entrar o salir del país.

### **Capítulo Sexto.- Transportes.**

Señala las limitaciones y derechos a que están sujetas las empresas que prestan servicios de tránsito internacional.

### **Capítulo Séptimo.- No Inmigrantes.**

En este apartado se señalan las normas que regulan la documentación de extranjeros con la calidad de no inmigrantes, (internación temporal, turistas, transmigrantes, visitantes, hombres de negocios, inversionistas, técnicos, científicos, rentistas, profesionales, cargos de confianza, consejeros, asilados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, locales y provisionales.

#### **Capítulo Octavo.- Inmigrantes e Inmigrados.**

Normas que regulan la documentación de extranjeros con las calidades de inmigrados y emigrados, así como sus derechos y obligaciones.

#### **Capítulo Noveno.- Disposiciones Comunes.**

Regula las actividades económicas a las que pueden dedicarse los extranjeros documentados en nuestro país.

#### **Capítulo Décimo.- Actos y Contratos.**

Como su nombre lo indica, el presente capítulo señala las normas a las que deberán sujetarse los extranjeros en nuestro país para la celebración de cualquier acto o celebración de contratos, además señala la obligación de las autoridades que los realicen de informar a las autoridades migratorias de los actos en que intervengan extranjeros.

#### **Capítulo Decimoprimer.- Emigración.**

Este capítulo señala las normas que regulan la salida de trabajadores mexicanos, menores de edad nacionales y extranjeros, que salen de nuestro país.

#### **Capítulo Decimosegundo.- Registro Nacional de Población.**

Se señala la integración del Registro Nacional de Población y de los términos en que los extranjeros deberán informarle sobre cambios de domicilio, estado civil, nacionalidad o de las actividades a las que se dediquen.

#### **Capítulo Decimosegundo.- Inspección y Vigilancia.**

Las autoridades, dentro de sus funciones, tienen señaladas las actividades de inspección y vigilancia, al respecto, este capítulo señala las normas a las que deberá sujetarse esta actividad.

#### **Capítulo Decimocuarto.- Sanciones.**

Las facultades para que las autoridades migratorias apliquen las sanciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en este capítulo se señalan.

#### **Capítulo decimoquinto.- Recurso de Revisión.**

Las resoluciones que tomen las autoridades migratorias a las solicitudes de los particulares pueden solicitarse su revocación, conforme a las normas que se señalan en este capítulo.

#### **Capítulo Decimosexto.- Distribución de Fondos Estímulos y Recompensas.**

Con recursos que ingresan a la Tesorería de la Federación por concepto de multas y sanciones se conforma un fondo que es distribuido entre el personal de los servicios migratorios, conforme a las normas previstas en este capítulo.

#### **II.5.- Decreto de creación del Instituto Nacional de Migración.**

La siguiente fuente del marco jurídico de actuación del Instituto Nacional de Migración, es el Decreto por el que fue creado. El decreto fue expedido por el Ejecutivo Federal con fundamento en la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I - Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia....".

Siendo tan extenso el campo de la ejecución de la fracción I del artículo 89 de la Constitución, debo declarar que en esta facultad se encuentra la base del Decreto. Este es un acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública.

La interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley. Refuerzan la conclusión a que llega este criterio de interpretación, los argumentos derivados de la conexión que este precepto tiene con el artículo 92 de la Constitución, por que en su texto se incluye la expresión "decreto", en efecto dicho artículo dispone que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y si este requisito no serán obedecidos.". Aquí se observan los requisitos formales que deben llenar los decretos que expida el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades otorgadas la propia Constitución.

De acuerdo al contenido de los decretos pueden ser de ejecución o de organización; en este sentido el decreto que nos ocupa es de organización, en virtud de que en él se establece la organización del órgano técnico desconcentrado denominado Instituto Nacional de Migración.

La expedición del Decreto de creación del Instituto Nacional de Migración, fue también con el objeto de facilitar el cumplimiento de la Ley General de Población y su Reglamento.

Los siguientes fundamentos de expedición del Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración son los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los que señalan:

"Art 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Y el artículo 27 se refiere a los asuntos que corresponden a la Secretaría de Gobernación.

Lo anterior en relación con los considerandos del Ejecutivo Federal que soportaron la expedición del decreto de creación del Instituto Nacional de Migración:

"...la creciente complejidad de los fenómenos migratorios hace impostergable la necesidad de desconcentrar las actividades del área responsable de la atención de estos asuntos,...", "... con tal motivo, el Gobierno de la República ha decidido crear el Instituto Nacional de Migración, para fortalecer y ampliar las funciones que actualmente tiene la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que, como órgano técnico especializado, atienda con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria;" por lo "...que el Instituto que se crea por este ordenamiento, será un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación y tendrá por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal, así como la atención de los asuntos relacionados con dicha materia y el ejercicio de la coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal que, por razón de su competencia, concurren en el análisis y planteamiento de soluciones a los problemas derivados del fenómeno de las migraciones..."

El decreto se compone de 16 artículos en los que se definen el objetivo, atribuciones e integración del Instituto Nacional de Migración. mismos se verán a detalle en el capítulo correspondiente a la Estructura Orgánica del Instituto

## **II.6.- Instructivo Conjunto Secretaría de Gobernación-Secretaría de Relaciones Exteriores.**

La migración constituye uno de los fenómenos de notable interés para los Estados y, en general, para la comunidad internacional, debido a la intensidad que ha adquirido en los últimos tiempos, por consiguiente es uno de los problemas que atrae más la atención de las relaciones bilaterales entre los países

Para atender debidamente las implicaciones prácticas que dicho fenómeno presenta para la México ha sido necesaria una adecuada coordinación entre las Secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, a través de sus oficinas consulares, para hacer eficientes los servicios migratorios que son competencia del Gobierno Federal

En efecto, el Artículo 8 de la Ley General de Población y el 41 de su Reglamento, determinan el carácter auxiliar en los servicios migratorios de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano. Ellos tienen la función de aplicar, en auxilio de la autoridad migratoria, las disposiciones contenidas en la Ley General de Población, en su Reglamento y en las disposiciones de orden administrativo dictadas por la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, la Ley General del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento determinan, entre otras funciones, la facultad que tienen los jefes de oficinas consulares de expedir la documentación migratoria y consular necesaria para que los extranjeros ingresen a México, en la forma y condiciones que fije la Secretaría de Gobernación

Con el fin de normar las funciones migratorias en las oficinas consulares del Servicio Exterior Mexicano, la Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores han emitido la normatividad aplicable para el ingreso de extranjeros a México. De esta forma las oficinas consulares tienen facultades expresamente delegadas por la Secretaría de Gobernación.

El instrumento suscrito entre las Secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, se denomina "Instructivo Conjunto", y se expidió "...a fin de que su actuación se encuentre regida

por una normatividad clara y concisa que permita adecuar y simplificar los criterios y procedimientos que regulen la internación de extranjeros no inmigrantes a territorio nacional, dentro de un marco compatible con la salvaguarda de la soberanía nacional, el respeto a los derechos humanos y la eficiencia para facilitar las actividades del contenido cultural, económico y social que beneficia a nuestro país."<sup>17</sup>

Para documentar a un extranjero las oficinas consulares de nuestro país tienen presente dos aspectos: el consular que consiste en otorgar la visa en pasaporte vigente y el migratorio referente a la expedición de la forma migratoria correspondiente, de tal virtud que cuando exista convenio de supresión de visa consular o de expedición gratuita, no dejará de expedirse la forma migratoria que corresponda

La Secretaría de Gobernación acordó delegar, a las Representaciones Consulares del Servicio Exterior Mexicano, la autorización para documentar directamente y sin consulta previa a extranjeros que se les otorga la calidad de no inmigrantes con las características migratorias de turistas, transmigrantes, visitantes, consejeros, estudiantes y visitantes distinguidos, reservándose la Secretaría de Gobernación el otorgar permiso previo para documentar las características de asilado político, refugiado, visitante local y visitante provisional.

De igual forma, para que las oficinas consulares puedan autorizar la internación y documentación de la calidad de inmigrante prevista en el artículo 48 de la Ley General de Población (características migratorias de rentista, inversionistas, profesional, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas, y asimilados.), deberán solicitar permiso previo a la Secretaría de Gobernación.

La responsabilidad consular incluye la necesidad de analizar cada caso en lo particular con el fin de percatarse que la intención real del interesado corresponda a la naturaleza de la documentación migratoria que solicita. En esos casos se deja a la estricta responsabilidad y buen criterio de los titulares de las Oficinas Consulares, en ejercicio de la facultad discrecional que le es conferida por la ley a la autoridad migratoria.

---

<sup>17</sup>Presentación del Instructivo Conjunto.

## Capítulo Tercero.

### **Estructura orgánica y funcional del Instituto Nacional de Migración.**

Corresponde al poder Ejecutivo Federal conocer de la materia migratoria, por medio de la secretaria de Gobernación a la cual la Ley Orgánica de la Administración Pública le confiere entre otras facultades la de " .Conducir la política interior que compete al Ejecutivo...".

El reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en su artículo 1ro. señala que: "La Secretaría de Gobernación es la Dependencia del Ejecutivo Federal a la que corresponde"...regular y conducir la política de población..." y el artículo 2do. señala que: "Para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos...contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas: .Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios..."; cuyas funciones se encuentran señaladas en el artículo 6to. destacando de él la fracción I: "Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos que le sean encomendados;..." y la fracción V: " Contribuir a la formalización, ejecución, control y evaluación de los programas de mediano plazo de la Secretaría, en la parte que le corresponda...".

Por la amplitud y complejidad del fenómeno migratorio el Gobierno Federal considero necesario la desconcentración de las funciones del área responsable de la atención de los asuntos migratorios con objeto de fortalecer sus facultades en un órgano técnico especializado, a este efecto, el 19 de octubre de 1993 el Ejecutivo Federal dictó el decreto por el que se creó el Instituto Nacional de Migración, como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, a fin de reforzar y modernizar la estructura del área responsable de la atención de los asuntos migratorios y a la vez eficientar los servicios que se prestan en la materia.

El Instituto Nacional de Migración suplió a la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, que hasta 1993 se encargaba de la atención de los asuntos migratorios, dicha unidad administrativa se conformaba por 1 Director General , 6 Directores del área con sus correspondientes Subdirecciones y Departamentos; 13 Delegaciones Regionales, 18 Subdelegaciones Locales y 70 Estaciones Migratorias.

Actualmente la estructura orgánico-funcional del Instituto Nacional de Migración considera 2 características fundamentales

1. Las áreas para la atención del servicio migratorio están estructuradas con un criterio funcional-geográfico de carácter territorial, con el objeto de atender con oportunidad la demanda en materia migratoria, abatir el rezago y eliminar inercias perniciosas, así mismo se consideran las diferentes características que presentan los flujos migratorios de la frontera sur, en relación con los de la frontera norte

2. Se consideran áreas globalizadoras para la planeación, control y modernización de los servicios migratorios, así como para la concertación y vinculación con instituciones y organismos públicos o privados, para asumir un criterio integral del problema migratorio.

Se trata de una estructura que pretende propiciar eficiencia, eficacia y oportunidad en la prestación de los servicios; constituida con tramos de control adecuados.

El mayor peso de la estructura se concentra en dos áreas sustantivas: la Coordinación de Regulación de Estancia y la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración; en ambas se da énfasis a la prestación de los servicios, atendiendo a las características migratorias del extranjero con el propósito de especializar y agilizar la atención y el servicio.

La política general del Instituto Nacional de Migración está encaminada a:

Realizar los procesos de planeación, organización, control y evaluación de los asuntos migratorios, conferidos a la Secretaría de Gobernación, con estricto apego a la Ley General de Población y su Reglamento

Dirigir y supervisar los programas aplicados para la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas y, en su caso, la expulsión de los extranjeros conforme a la Ley General de Población y su Reglamento.

Definir el otorgamiento y cambio de calidad y características de no inmigrante, y la declaratoria de inmigrado, así como lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros.

Notificar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todo arribo masivo de indocumentados al país, a fin de que esa institución presencie el operativo de repatriación, además de establecer

coordinación y vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana.”<sup>18</sup>

Las atribuciones conferidas al Instituto Nacional de Migración, se encuentran señaladas en el artículo tercero del decreto de creación:

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

- I. Ejecutar las facultades que sobre asuntos migratorios señala la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;
- II. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en la materia;
- III. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando al caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas.
- IV. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;
- V. Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria para extranjeros;
- VI. Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúan para garantizar las obligaciones que señala Ley General de Población y su Reglamento;
- VII. Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonios de extranjeros con mexicanos o intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;
- VIII. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio, referentes a los extranjeros;
- IX. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto;

---

<sup>18</sup>Políticas generales del I.N.M. Manual de Procedimientos del I.N.M.

- X Imponer las sanciones previstas en por la Ley General de Población y su Reglamento;
- XI Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros.
- XII Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en territorio nacional;
- XIII Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto,
- XIV Proponer las normas a que deben sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- XV Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;
- XVI Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que concede la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente
- XVII Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- XVIII Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;
- XIX Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;
- XX Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;
- XXI Intervenir en los trámites y ejecutar el acuerdo que dicte el Titular de Ramo por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;
- XXII Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

- XXIII Formular en nombre de Instituto las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;
- XXIV. Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales y contenciosos administrativos que competan al Instituto;
- XXV Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables;
- XXVI Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;
- XXVII Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la Policía Federal de Migración;
- XXVIII. Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutación y selección de personal;
- XXIX. Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia informática, estadística y comunicaciones;
- XXX. Realizar acciones orientadas a prevenir delitos señalados en la Ley General de Población;
- XXXI. Cuando en los casos previstos en las fracciones IX, XIV y XXVI del presente artículo exista solicitud de asilo o de refugio o bien estén relacionados con compromisos internacionales suscritos por el Gobierno mexicano, la Secretaría de Gobernación actuará en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y,
- XXXII Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiere el titular del Ramo.

Con base en las atribuciones señaladas podemos definir el objetivo y funciones del Instituto Nacional de Migración

### **Objetivo:**

Planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas Dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

### **Funciones:**

Las funciones que en esta parte del trabajo se integrarían conforme al Manual de organización del Instituto Nacional de Migración, lo he considerado redundante, en virtud de que en el desarrollo cada una de las áreas que conforman el Instituto se han considerado las funciones de ellas, y son en su conjunto todas las que desarrolla el Instituto.

El artículo cuarto del decreto de creación del Instituto Nacional de Migración señala que para el cumplimiento de las atribuciones y el desempeño de sus funciones éste se integra por:

"Un Consejo

Un Comisionado

Una Coordinación de Supervisión y Control Operativo;

Una Coordinación de Regulación de Estancia;

Una Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración;

Una Coordinación de Planeación e Investigación;

Una Coordinación de Relaciones Interinstitucionales;

Una Dirección de Administración, y

Las Delegaciones Regionales."

Esta estructura orgánica fue dictaminada favorablemente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1994, con fundamento en el artículo 31, fracciones XVII y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Decreto de creación del Instituto Nacional de Migración. Procediendo el órgano desconcentrado a conformarse en los términos del dictamen y organigrama emitidos por la instancia de gobierno referida.

### **III.1.- Consejo.**

El Consejo del Instituto Nacional de Migración se integra conforme al artículo quinto del decreto de creación:

"Artículo 5to.- El Consejo del Instituto Nacional de Migración es un órgano de consulta en la materia, estará presidido por la Secretaria de Gobernación y se integra con representantes de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación (Actualmente Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo), Comercio y Fomento Industrial, Transportes, Salud, Trabajo y Previsión Social Turismo y Procuraduría General de la República.

El Consejo del Instituto sesionará en forma ordinaria cada dos meses y en forma extraordinaria las veces que fuera necesario a juicio de su Presidente para lo cual se instruirán las convocatorias correspondientes. Sus acuerdos deberán constar en un libro autorizado al efecto y se tomarán por mayoría de votos. en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Los miembros titulares del Consejo, deben tener rango de Subsecretario y sus suplentes de inmediato inferior "

#### **Objetivo:**

Opinar sobre los asuntos de la política migratoria nacional atendiendo a los principios que rigen la política exterior de México: autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de los conflictos, cooperación para el desarrollo, lucha por la paz, preservación de los derechos humanos y la seguridad internacionales.

#### **Funciones:**

- "Servir como órgano de consulta y asesoría del Instituto Nacional de Migración en la materia;
- Sesionar en forma ordinaria cada dos meses y en forma extraordinaria las veces que sea necesario a juicio de su presidente;
- Someter a consideración del pleno, las propuestas en materia de política migratoria que le proponga el Comisionado del Instituto;

- Consignar en el libro de acuerdos las medidas de política migratoria aprobadas por mayoría de votos, y
- Las demás que en el ámbito de su competencia, le encomiende la superioridad."<sup>19</sup>

### **III.2.- Comisionado.**

El Instituto Nacional de Migración estará a cargo de un Comisionado, como lo señala el artículo sexto del decreto de creación del I.N.M., quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación.

Las atribuciones conferidas al Comisionado se encuentran contenidas en el artículo séptimo del Decreto de creación:

"Artículo 7 - Son atribuciones del Comisionado del Instituto:

- I Dirigir y administrar el Instituto ;
- II Función como Secretario Técnico del Consejo del Instituto Nacional de Migración;
- III Planear, programar, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las áreas que conforman el Instituto, previo acuerdo del Secretario de Gobernación
- IV Dirigir los servicios migratorios y la Policía Federal de Migración;
- V Solicitar a las autoridades competentes, con apego a las disposiciones legales aplicables, información sobre la situación que guarda la evolución del fenómeno migratorio, en su ámbito de competencia.
- VI Establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, municipales y extranjeras que participan en el control de los flujos migratorios; en caso de estas últimas; en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

<sup>19</sup>Manual de organización del I.N.M

- VII Mantener el enlace de carácter técnico con autoridades de Gobiernos extranjeros y Organismos Internacionales, en la materia de su competencia; en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores,
- VIII. Informar periódicamente al Secretario de Gobernación sobre el desempeño de las funciones del Instituto y de los resultados alcanzados en el control de las migraciones;
- IX Formular anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto, conforme a las normas aplicables,
- X Formular los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios de las diversas áreas del Instituto y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación;
- XI Coordinarse con las áreas centrales y unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación, cuando así se requiera;
- XII Someter al acuerdo del Secretario de Gobernación las propuestas de nombramientos de los principales servidores públicos del Instituto;
- XIII. Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos, y en general llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con la prestación de servicios, investigación, difusión y asesoría, en los términos que disponga el Secretario de Gobernación;
- XIV Dictar lineamientos para la coordinación de las actividades de los Delegados Regionales del Instituto, y;
- XV Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias, y las que acuerde el Secretario de Gobernación.

**Objetivo:**

Planear, programar, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las áreas que conforman el Instituto, previo acuerdo con el Secretario de Gobernación y el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios.

**Funciones:**

- Dirigir y administrar el Instituto;

- Fungir como Secretario del Consejo del Instituto;
- Planear, programar, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las áreas que conforman el Instituto, previo acuerdo del Secretario,
- Dirigir los servicios migratorios y a la Policía Federal de Migración;
- Solicitar a las autoridades competentes, con apego a las disposiciones legales aplicables, información sobre la situación que guarda la evolución del fenómeno migratorio, en su ámbito de competencia,
- Establecer coordinación con autoridades federales, estatales, municipales y las correspondientes extranjeras que participan en el control de flujos migratorios;
- Mantener el enlace de carácter técnico con autoridades de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, en la materia de su competencia;
- Informar periódicamente al Secretario, sobre el desempeño de las funciones del Instituto y de los resultados alcanzados en el control de las migraciones;
- Formular anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto, conforme a las normas aplicables,
- Formular los proyectos anuales de organización, de procedimientos y de servicios de las diversas áreas del Instituto y someterlos a la aprobación del Secretario;
- Coordinarse con las áreas centrales y unidades administrativas de la Secretaría, cuando así se requiera;
- Someter al acuerdo del Secretario, las propuestas de nombramientos de los principales servidores públicos del Instituto,
- Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos y, en general, llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con la prestación de servicios, investigación, difusión y asesoría, en los términos que disponga el Secretario;

- Emitir las circulares, normas y criterios que deben observarse en la operación de las Coordinaciones del Instituto;
- Dictar lineamientos para la coordinación de las actividades de las oficinas regionales; y
- Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias, y las que acuerde el Secretario <sup>20</sup>

### **III.3.- Coordinación de Supervisión y Control Operativo.**

La política general de esta coordinación es la de: "...mantener comunicación permanente y coadyuvar a la solución de problemas que se presenten en las Delegaciones y Subdelegaciones Regionales y Locales del Instituto.

Evaluar a las áreas centrales y Delegaciones Regionales, para el mejoramiento del servicio migratorio

Recibir y atender las quejas y denuncias de personas, en contra de extranjeros que violen o incumplan la Ley General de Población y su Reglamento y demás disposiciones legales en la materia, así como de servidores públicos de las áreas centrales y Delegaciones Regionales."<sup>21</sup>

Las atribuciones de la Coordinación de Supervisión y Control Operativo se encuentran en el artículo octavo del Decreto de creación:

"Artículo 8.- Son atribuciones del Coordinador de Supervisión y Control Operativo:

- I Auxiliar al Comisionado del Instituto en sus funciones de Secretario Técnico del Consejo del Instituto Nacional de Migración;
- II Auxiliar al Comisionado en las tareas de planeación, control y supervisión del Instituto y en la coordinación funcional de las áreas que lo componen;
- III Planear, instrumentar y operar los sistemas de control migratorio, conforme a la política, directrices del Consejo, convenios y programas establecidos;

<sup>20</sup>Manual de Organización del I.N.M

<sup>21</sup>Políticas generales del I.N.M Manual de Procedimientos del I.N.M

IV Diseñar, operar y evaluar un sistema de promoción y seguimiento de la conducta de los miembros del Instituto que ofrezca alcanzar niveles de eficiencia indispensable, de acuerdo con las normas que al efecto se establezcan;

V Dirigir y controlar el funcionamiento y operación de las estaciones migratorias, y

VI Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto."

**Objetivo:**

Coadyuvar al logro de los propósitos institucionales mediante el control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como promover la coordinación con las áreas que lo proporcionan

**Funciones:**

- Auxiliar al Comisionado en sus funciones de Secretario Técnico del Consejo del Instituto;
- Programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las acciones relativas al mejoramiento de la comunicación y coordinación funcional de las áreas del Instituto;
- Coadyuvar con el Comisionado en los procesos de planeación, control y supervisión del Instituto,
- Planear, organizar y desarrollar sistemas de evaluación y promoción del personal del servicio migratorio, para alcanzar mejores niveles de calidad en la prestación de los mismos;
- Evaluar y controlar el funcionamiento y la operación de las estaciones migratorias, en estrecha vinculación con la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración;
- Dirigir y controlar la atención de las quejas, denuncias y recomendaciones de los usuarios del Instituto, con el propósito de evaluar y mejorar la prestación de los servicios,
- Programar y promover visitas de supervisión y evaluación a las oficinas regionales del Instituto;
- Funcionar como enlace entre las oficinas regionales y el servicio central en el ámbito de su competencia;

- Diseñar y proponer al Comisionado los lineamientos de operación de las oficinas regionales en consenso con las demás Coordinaciones del Instituto;
- Promover y coordinar la celebración de eventos que se realicen entre funcionarios de las oficinas regionales y los correspondientes al servicio central; y
- Las demás que en ámbito de su competencia, le encomiende el Comisionado.<sup>22</sup>(5)

La Coordinación de Supervisión y Control Operativo de compone, para el desarrollo de sus funciones por

Una Dirección de Coordinación Operativa, con las Subdirecciones de Supervisión Central, de Supervisión Regional y la de Quejas y Denuncias, la primera con los departamentos de Apoyo y de Análisis, y el de Evaluación, la segunda con los departamentos de Supervisión Regional, de Supervisión Zona Norte, de Supervisión Zona Centro y de Supervisión Zona Sur; la tercera no cuenta con departamentos.<sup>23</sup>

#### **III.4.- Coordinación de Regulación de Estancia.**

La política general de esta Coordinación es la de: "Atender conforme a la Ley General de Población, y su Reglamento las características migratorias de los no inmigrantes; turistas, transmigrantes, asilados, políticos, refugiados, estudiantes, así como la de visitantes, visitantes distinguidos, locales, provisionales y consejeros

Atender las características migratorias de: rentistas, inversionistas, profesionales, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas de la calidad de inmigrantes, así como la de los inmigrados.

Llevar el registro y la clasificación de documentos migratorios, tanto en oficinas como en Delegaciones Regionales del Instituto.

Observar los lineamientos establecidos dentro de la Secretaría de Gobernación en materia de clasificación y catalogación documental.

<sup>22</sup>Manual de organización del I.N.M

<sup>23</sup>Ver diagrama general de organización del I.N.M. Anexo I.

Detectar y promover la transferencia inmediata de los materiales susceptibles de ser dados de baja en su propio acervo, de acuerdo con las normas y lineamientos establecidos por la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación."<sup>24</sup>

Las atribuciones conferidas a esta área se encuentran en el artículo noveno del Decreto de creación

"Artículo 9.- Son atribuciones la de Coordinación de Regulación de Estancia:

I Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrantes en lo relativo a turistas, transmigrantes, estudiantes, asilados políticos y refugiados, visitantes, consejeros ministros de cultos, inversionistas, artistas, deportistas y visitantes distinguidos;

II Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de migrantes en lo relativo a familiares, rentistas, inversionistas, cargos de confianza, científicos, técnicos, artistas, deportistas y resolver en relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado;

III Dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables,

IV Planear, organizar y dirigir la recepción y entrega de documentos de extranjeros en las calidades de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados; controlar el archivo migratorio; evaluar y dar seguimiento a los programas del Instituto e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios, y

V Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto."

**Objetivo:**

Garantizar que los trámites relativos a las diferentes calidades migratorias se realicen con estricto apego al marco normativo vigente y a los lineamientos establecidos por la política migratoria; así como supervisar el apego a la normatividad de las resoluciones emitidas por las Delegaciones Regionales y las autoridades auxiliares migratorias.

---

<sup>24</sup>Políticas generales del I.N.M. Manual de procedimientos del I.N.M.

## **Funciones:**

- Proponer al Comisionado, las políticas, normas y criterios migratorios aplicables a las calidades de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados, así como para el Registro Nacional de Extranjeros y el Archivo Migratorio y promover la exacta aplicación y observancia de las mismas,
- Resolver las solicitudes de tramites relacionados con las calidades y características migratorias de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados y los respectivos cambios de calidad, en su caso resolverlos, ajustándose a lo dispuesto por la Ley y su Reglamento;
- Controlar el Archivo Migratorio y el Registro Nacional de Extranjeros;
- Cotejar los documentos que obren en los archivos de las áreas a su cargo;
- Asesorar y orientar a las oficinas del Instituto en lo correspondiente a la política, normas y criterios migratorios en el ámbito de su competencia, así como en lo relativo al Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio con la participación de la Coordinación de Supervisión y Control Operativo que se establezca;
- Imponer en estrecha vinculación con la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración las sanciones previstas en la Ley y su Reglamento;
- Adoptar las medidas necesarias para atender las sugerencias que se presenten en el ámbito de su competencia, en estrecha vinculación con la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales y de Supervisión y Control Operativo; y
- Las demás que en el ámbito de su competencia, le encomiende el Comisionado.

La Coordinación de Regulación de Estancia cuenta para el desarrollo de sus funciones con tres Direcciones de área:

Dirección de No Inmigrantes, con las Subdirecciones de Atención y Trámite "A", de Atención y Trámite "B", de Atención y Trámite "C", la primera con los Departamentos de Visitantes, y el de Visitantes, Personas de Negocios y Consejeros; la segunda con los Departamentos de Turistas y Transmigrantes, y el de Estudiantes; y la tercera con los Departamentos de Asilados Políticos y Refugiados y el de Visitantes Artistas y Deportistas.

Dirección de Inmigrantes e Inmigrados, conformada con las Subdirecciones de Inmigrantes y de Inmigrados, la primera con los departamentos de Inmigrantes "A", "B", "C"; y la segunda con el Departamento de Trámite de Inmigrados.

Dirección de Registro y Archivo Migratorio, con las Subdirecciones de Archivo Migratorio y de Registro Nacional de Extranjeros, la primera con los Departamentos de Registro Documental y de Clasificación y Consulta, la segunda con los Departamentos de No inmigrantes, y el de Inmigrantes e Inmigrados.<sup>25</sup>

### **III.5.- Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración.**

La política general de esta Coordinación es la de: "Tramitar en su caso la expulsión de extranjeros, que deberá realizarse por denuncia o aseguramiento.

Intervenir en representación del Instituto conforme a los lineamientos y normatividad en la materia en los juicios civiles, contenciosos, administrativos, penales y de amparo que se promuevan en su contra o por este en contra de personas físicas o morales según sea el caso, observando las disposiciones legales aplicables o en lo conducente el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Atender y resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones y sanciones administrativas impuestas de conformidad con el artículo 155 de la Ley General de Población y su Reglamento

Instrumentar las actuaciones administrativas correspondientes en términos de las disposiciones legales aplicables que sustenten las acciones penales o de otra naturaleza que deben ejercerse por infracciones a la Ley General de Población y su Reglamento que puedan ser constitutivas de delito, respetando los principios de fundamentación y motivación a que se contrae todo acto de autoridad.

Notificar a la Contraloría Interna y, en su caso, proceder en contra de todo funcionario del Instituto involucrado en algún hecho que contravenga lo dispuesto en la Ley General de Población

---

<sup>25</sup>Ver diagrama de organización general del I.N.M. Anexo I

y su Reglamento. si procediera dicha denuncia se notificara a la Procuraduría General de la República para efectos legales y sanciones en la materia."<sup>26</sup>

Las atribuciones de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración se encuentran en el artículo décimo del Decreto de creación.

"Artículo 10.- Son atribuciones de la Coordinación Jurídica y de Control de inmigración:

- I Vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de extranjería y de migración, por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; así como aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que incumplan las disposiciones, y asegurar en estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten;
- II Asesorar en materia jurídica al Instituto, así como formular las denuncias y querellas que legalmente procedan, e intervenir en materia de amparo;
- III Proponer y en su caso, ejecutar los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que los integrantes de la Policía Federal de Migración deberán ajustarse para el mejor desempeño de sus funciones, y
- IV Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto."

#### **Objetivo:**

Coadyuvar al logro de los propósitos institucionales mediante el control y supervisión del estricto y expedito cumplimiento de la legislación aplicable en la materia de extranjería y de migración, así como proporcionar la asesoría jurídica que requiera el Instituto.

#### **Funciones:**

- "Intervenir en los asuntos de carácter legal que competan al Instituto y representar legalmente a su titular en los procedimientos judiciales y administrativos en general;
- Asesorar, orientar y emitir opinión respecto a las consultas que en materia jurídica formulen los titulares de las Coordinaciones, Direcciones y a los Delegados del Instituto;

---

<sup>26</sup>Políticas generales del I N M. Manual de procedimientos del I.N.M.

- Formular el proyecto de resolución, conforme a las disposiciones legales, de los recursos administrativos que interpongan los particulares en contra de los actos de autoridad que dicte el Instituto;
- Proponer proyectos de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y circulares que sean de competencia del Instituto, así como sistematizar y difundir la normatividad, criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que normen los servicios migratorios;
- Proponer, formular o dictaminar la procedencia de contratos, convenios, acuerdos, y bases de coordinación en que intervenga el Instituto con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales relacionados con la materia;
- Compilar y sistematizar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como el tesoro relacionado con los servicios migratorios,
- Proponer y en su caso, ejecutar los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que los integrantes de la Policía Federal de Migración deberá sujetarse para el mejor desempeño de sus funciones.
- Colaborar por instrucciones superiores en el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto de nacionales y extranjeros,
- Vigilar el aseguramiento en estaciones migratorias de los extranjeros que incumplan la normatividad migratoria vigente;
- Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que señala la Ley y su Reglamento;
- Imponer las sanciones previstas por la Ley y su Reglamento;
- Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para la expedición de las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;
- Dirigir las acciones de inversión para verificar que durante la estancia de extranjeros en el país, cumplan con las obligaciones migratorias establecidas en la Ley, y su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables;

- Dirigir y controlar las ordenes de deportación o expulsión de extranjeros de acuerdo a las disposiciones que señala la Ley y su Reglamento;
- Las demás que en el ámbito de su competencia, le encomiende el Comisionado.<sup>27</sup>

Para llevar a cabo el desempeño de sus funciones, la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración esta integrada por dos direcciones de área:

Dirección de Control e Inspección Migratoria, con las Subdirecciones de Control Migratorio y de Inspección Migratoria, la primera integrada por los Departamentos de Revisión Migratoria, Verificación de Estancia y Resoluciones; y la segunda por los Departamentos de Supervisión Migratoria, Operativos Especiales y de Ejecución.

Dirección Jurídica, con las Subdirecciones de lo Contencioso y de Asuntos Administrativos, la primera con el Departamento de Asuntos Laborales, Penales y Amparos, la segunda con los Departamentos de Recursos Administrativos y Consultivo de Normatividad Migratoria.<sup>28</sup>

### III.6.- Coordinación de Planeación e Investigación.

La política general de esta Coordinación es la de: "...analizar y realizar estudios y proyectos para la ejecución de programas de modernización de desconcentración de los servicios migratorios.

Determinar las necesidades que en materia de computo soliciten las áreas centrales y Delegaciones Regionales del Instituto, así como proporcionar la asesoría y apoyo que sean requeridos.

Realizar convenios de colaboración con instituciones publicas o privadas para la impartición de cursos de capacitación y desarrollo del personal administrativo y de la rama migratoria del Instituto "<sup>29</sup>

Las atribuciones de la Coordinación de Planeación e Investigación se encuentran en el artículo onceavo del Decreto de creación.

"Artículo 11.- Son atribuciones de la Coordinación de Planeación e Investigación:

<sup>27</sup>Manual de organización del I N M.

<sup>28</sup>Ver manual de organización general del I N.M. Anexo I.

<sup>29</sup>Políticas generales del I N.M. Manual de procedimientos del I N M

- I Investigar, analizar y realizar estudios de los fenómenos migratorios mundiales y nacionales para proponer las políticas en la materia; elaborar las estadísticas e informes y los estudios correspondientes;
- II. Diseñar, desarrollar e instrumentar sistemas y procedimientos de informática y de comunicación que permitan optimizar y modernizar las áreas del Instituto, así como captar la información en materia migratoria en toda la República Mexicana a través de un sistema nacional de cómputo, y
- III Las demás que le encomende el Comisionado del Instituto."

**Objetivo:**

Coadyuvar al cumplimiento de los propósitos institucionales mediante la instrumentación y ejecución de proyectos de modernización de la política migratoria; investigando, analizando y realizando estudios sobre los procesos migratorios nacionales e internacionales para proponer políticas en la materia, así como desarrollar e instrumentar sistemas y procedimientos administrativos y computacionales que permitan modernizar las áreas del Instituto y la captación y procesamiento de la información estratégica en materia migratoria en toda la República Mexicana.

**Funciones:**

- Someter a la aprobación del Comisionado los estudios y proyectos del área a su cargo;
- Investigar, analizar y realizar estudios sobre fenómenos migratorios mundiales y nacionales para proponer las políticas en la materia;
- Dirigir y controlar los procedimientos para la generación de estadísticas e informes y los reportes correspondientes en materia de procesos migratorios;
- Diseñar, desarrollar e instrumentar los sistemas y procedimientos de informática y de comunicación que permitan optimizar y modernizar las áreas del Instituto;
- Captar la información en materia migratoria en toda la República Mexicana a través de un sistema nacional de cómputo,

- Dirigir, controlar y evaluar el sistema de capacitación y desarrollo de personal con base en las necesidades de las unidades administrativas del Instituto, y
- Las demás que en el ámbito de su competencia, le encomiende el Comisionado.<sup>30</sup>

La Coordinación de Planeación e Investigación para el cumplimiento de sus funciones se compone por

Dirección de Modernización de la Política Migratoria, con las Subdirecciones de Estudios y Estadística, la de Capacitación y la de Informática; la primera con los Departamentos de Estudios Migratorios y el de Estadística Migratoria, la segunda Subdirección con el Departamento de Capacitación Institucional, y la tercera Subdirección con los Departamentos de Desarrollo de Sistemas, y el de Servicios de Computo.<sup>31</sup>

### **III.7.- Coordinación de Relaciones Interinstitucionales.**

La política general de esta Coordinación es la de: "Coordinar, convocar y celebrar reuniones con Dependencias del Gobierno Federal, Estatales y Municipales, así como con instituciones del sector social y privado para elaborar acuerdos, convenios y mecanismos que mejoren el servicio migratorio

Establecer, coordinar e invitar a las instituciones públicas, privadas y sociales a integrar los consejos consultivos de asuntos migratorios en cada Delegación Regional del Instituto, para enfrentar con eficiencia los problemas vinculados con el fenómeno migratorio.

Coordinar y coadyuvar en reuniones periódicas con la Dirección General de Asuntos Consulares, la Coordinación de Asuntos Migratorios y otras instancias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a los programas de trabajo, para instrumentar políticas migratorias.

Asesorar a las Dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales que soliciten información, a fin de orientarlas en materia migratoria y difundir los criterios de aplicación correspondientes."<sup>32</sup>

<sup>30</sup>Manual de organización del I.N.M

<sup>31</sup>Ver diagrama de organización general del I.N.M.

<sup>32</sup>Políticas generales del I.N.M Manual de procedimientos del I.N.M

Las atribuciones de la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales se encuentran en el artículo doceavo del Decreto de creación:

"Artículo 12.- Son atribuciones de la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales:

- I Diseñar y, en su caso, ejecutar las políticas y lineamientos que en la materia se establezcan en todas las Delegaciones Regionales,
- II Dirigir y coordinar el análisis y estudio de disposiciones, convenios y tratados en materia de extranjería, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores; así como coordinar las relaciones con dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales y atender las quejas, denuncias y recomendaciones provenientes de usuarios del servicio migratorio;
- III Diseñar e instrumentar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal del Instituto, así como el desarrollo, control y evaluación de programas de capacitación, y;
- IV. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto."

**Objetivo:**

Coadyuvar al logro de los propósitos institucionales mediante la dirección y coordinación, así como el análisis y estudio de disposiciones, convenios y tratados en materia de extranjería y las relaciones con Dependencias gubernamentales y no gubernamentales para promover el mejoramiento de los servicios migratorios.

**Funciones:**

- "Dirigir y coordinar el análisis y estudio de convenios y tratados en materia migratoria en que intervenga el Instituto;
- Coordinar las relaciones con dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales;
- Elaborar los planes y programas para la coordinación y concentración con organismos y dependencias gubernamentales, instituciones y organismos no gubernamentales y sectores social y privado relacionado con el fenómeno migratorio;

- Coordinar la participación del Instituto en los diversos foros nacionales e internacionales sobre asuntos migratorios
- Coadyuvar en el sistema de quejas, denuncias y recomendaciones de los usuarios de los servicios migratorios en estrecha vinculación con la Coordinación de Supervisión y Control Operativo,
- Coadyuvar en las acciones de capacitación y desarrollo del personal en materia migratoria en estrecha vinculación con la Coordinación de Planeación e Investigación; y
- Las demás que el ámbito de su competencia le encomiende el Comisionado.<sup>33</sup>

A esta coordinación no le fueron señaladas otras áreas, para el desempeño de sus funciones. es decir, únicamente la integra el Coordinador General.

### **III.8.- Dirección de Administración.**

La política general de esta Dirección es la de: "Planear, organizar, dirigir y evaluar la aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales, de acuerdo con la normatividad vigente y las disposiciones del C. Comisionado.

Cumplir con la normatividad vigente para el ejercicio, control y fiscalización del gasto, mediante los sistemas de registro necesarios y los manuales e instructivos que se requieran.

Apoyar a las Delegaciones Regionales del Instituto, mediante sistemas administrativos que permitan la oportuna canalización de los recursos que requieran para su funcionamiento, así como agilizar el envío a oficinas centrales, de los ingresos por concepto de servicios extraordinarios, multas y derechos "<sup>34</sup>

Las atribuciones conferidas a la Dirección de Administración se encuentran en el artículo tercero del decreto de creación

"Artículo 13.- Son atribuciones de la Dirección de Administración:

<sup>33</sup>Manual de organización del I.N.M.

<sup>34</sup>Políticas generales del I.N.M. Manual de organización del I.N.M.

- I Proporcionar el apoyo administrativo a las áreas que integran el Instituto para la consecución de los objetivos y programas establecidos;
- II Administrar y aplicar los recursos financieros asignados al Instituto, atendiendo los requerimientos de operación del mismo;
- III Administrar los recursos humanos del Instituto y supervisar los movimientos administrativos del personal, así como contribuir a su vinculación con los programas de capacitación;
- IV Proporcionar los servicios generales del Instituto dotándolo de equipo y materiales para la adecuada realización de sus atribuciones, así como la supervisión, control y vigilancia de la ejecución de las obras, y
- V Las demás que le encomende el Comisionado del Instituto."

**Objetivo:**

Garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, mediante el establecimiento de sistemas y procedimientos que permitan alcanzar las metas programadas y evaluar los resultados obtenidos.

**Funciones:**

- "Planear, organizar, dirigir y evaluar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, así como la prestación de los servicios generales que requieran las áreas del Instituto;
- Establecer, dirigir y vigilar el cumplimiento de las normas aplicables al proceso de planeación, programación y presupuestación, así como difundir los criterios a las áreas del Instituto;
- Dirigir y coordinar la integración del presupuesto de egresos del Instituto y someterlo a la aprobación del Comisionado y vigilar el cumplimiento de su ejercicio;
- Proponer al Comisionado los ajustes y modificaciones presupuestarias respecto a los recursos asignados al Instituto;

- Supervisar que las áreas del Instituto cumplan con las normas del ejercicio, control y fiscalización del gasto de acuerdo a la normatividad vigente;
- Revisar y controlar el registro contable de las operaciones presupuestales del Instituto,
- Implementar las políticas, las normas y los lineamientos que regulan la administración y el desarrollo de personal, así como lo relacionado con los servicios de carácter social que requieran los servidores públicos del Instituto;
- Guiar y coordinar las actividades relacionadas con la selección, admisión y contratación del personal del Instituto de acuerdo a la normatividad establecida por la Dirección General de Personal de la Secretaría.
- Instrumentar y difundir los sistemas de estímulos y recompensas para el personal del Instituto con estricto apego a las disposiciones legales vigentes;
- Controlar la oportuna y correcta elaboración de la nomina y en su caso, la distribución de los cheques de pago de remuneraciones al personal del Instituto
- Organizar, dirigir y controlar el programa interno de protección civil para el personal, así como para las instalaciones y demás bienes del Instituto de acuerdo a las normas que emita la Dirección General de Protección Civil;
- Administrar el sistema de control de inventarios de los bienes muebles asignados al Instituto, de conformidad a la normatividad establecida por la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría;
- Adquirir los bienes y contratar los servicios necesarios para el buen funcionamiento del Instituto, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Vigilar la oportuna y correcta prestación de los servicios de correspondencia, archivo, impresión, intendencia, vigilancia y transportes a las áreas del Instituto que los demanden; y
- Las demás que en el ámbito de su competencia, le encomiende el Comisionado.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>Manual de organización del I.N. M.

Para el desempeño de sus funciones la Dirección de Administración se compone con las Subdirecciones de Personal la de Recursos Financieros y la de Recursos Materiales, la primera Subdirección con los Departamentos de Administración de Personal, el de Control de Pagos y el de Relaciones Laborales; la segunda Subdirección con los Departamentos de Presupuesto y el de Contabilidad, Tesorería e Ingresos Extraordinarios; y la tercera Subdirección con los Departamentos de Recursos Materiales y el de Servicios Generales y Supervisión de Obra.<sup>36</sup>

### **III.9.- Delegaciones Regionales.**

Las atribuciones conferidas a las Delegaciones Regionales se encuentran en el artículo catorceavo del Decreto de creación:

"Artículo 14- Las Delegaciones Regionales ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado del Instituto, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado a través de las áreas centrales."

#### **Objetivo:**

Asegurar que el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros, así como su estancia en el país se realice de acuerdo a las disposiciones legales en materia migratoria.

#### **Funciones:**

- Representar al Instituto dentro de su jurisdicción territorial;
- Vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de la ley, se Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;
- Ejercer las atribuciones que le confiere el acuerdo delegatorio de facultades, ajustando su operación a las políticas, normas y lineamientos que dicte el mismo a través de las áreas centrales;
- Otorgar los servicios migratorios, así como el control de inmigración dentro de su circunscripción territorial.

---

<sup>36</sup>Ver diagrama de organización general del I.N.M. Anexo I

- Revisar los asuntos relacionados con los documentos de nacionalidad, identidad y de legal estancia de los nacionales y extranjeros, en el ámbito de su competencia;
- Verificar la salida de extranjeros del país cuya estancia se encuentre concluida de acuerdo a la normatividad establecida,
- Vigilar que el tránsito internacional de personas por aeropuertos, puertos marítimos y fronteras se efectúe por los lugares destinados y dentro del horario establecido;
- Supervisar que la documentación de tripulantes y pasajeros se revise según lo dispuesto en las leyes y disposiciones administrativas aplicables en materia de migración y en cumplimiento a lo previsto en los convenios y tratados internacionales relativos;
- Coordinar las acciones para detectar y, en su caso, asegurar a los extranjeros que lo ameriten, con estricto apego a los lineamientos normativos, así como a las disposiciones que establezca el Comisionado;
- Aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que incumplan las disposiciones vigentes en materia migratoria;
- Atender de conformidad con los lineamientos establecidos, lo relacionado con el funcionamiento y operación de las estaciones migratorias establecidas en el ámbito de su jurisdicción,
- Vigilar que los nacionales y extranjeros no introduzcan al país extranjeros ilegales y, en su caso, informar de inmediato a las autoridades del Ministerio Público, así como al Comisionado,
- Aplicar los criterios y lineamientos que sobre multas establezca el Instituto en los casos de violación a la Ley y su Reglamento;
- Formular y, en su caso, ratificar en nombre del Instituto las querrelas que legalmente procedan de conformidad con los delitos previstos en la Ley y su Reglamento;
- Proporcionar e integrar la información relativa al control de los servicios migratorios que requiera y establezca el Instituto por conducto de la Coordinación de Supervisión y Control Operativo;

- Administrar de acuerdo con las normas aplicables y al presupuesto autorizado los recursos humanos, materiales y financieros que le son asignados e informar periódicamente sobre su ejercicio al servicio central de conformidad a los parámetros que ésta establezca;
- Vigilar que el personal a su cargo atienda las disposiciones establecidas;
- Formular y presentar oportunamente el proyecto del presupuesto de egresos para el ejercicio inmediato, ejercerlo en los términos autorizados y reportar las modificaciones para su aprobación;
- Establecer las relaciones interinstitucionales con los funcionarios auxiliares de los servicios migratorios, de conformidad con la Ley y su Reglamento;
- Establecer estrategias de control migratorio dentro de su territorio y rendir informes al servicio central sobre el resultado de las mismas; y
- Las demás que en el ámbito de su competencia, le encomiende el Comisionado.<sup>37</sup>

Cabe aclarar que mediante Acuerdo Delegatorio de Facultades, el Secretario de Gobernación con fundamento en los artículos 11 y 90 de nuestra Constitución Política; 14, 16, 17, y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1 y 7 de la Ley General de Población; 1, 2, 4, 38, 40 fracción I, 48, 82 y 95 de su Reglamento; 1, 4, 27 y 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y los artículos 1, 3 y 4 del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración, delegó facultades al Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, al Coordinador de Regulación de Estancia; al Coordinador Jurídico y de Control de Inmigración y a los Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración

Lo anterior por considerar "...necesario establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades de que esta investida esta Dependencia del Ejecutivo Federal y el Instituto Nacional de Migración y por tanto, se hace indispensable expedir acuerdos delegatorios de facultades "

<sup>37</sup> Manual de organización general del I.N.M

Siendo la acción prioritaria la simplificación administrativa que contempla el Programa de Modernización de los Servicios Migratorios, orientados a la naturaleza del Instituto como órgano técnico desconcentrado y también para "...otorgar mayor agilidad a los tramites migratorios a través de un proceso de desconcentración, sin menoscabo de la necesaria coordinación y control que se debe mantener sobre ellos, así como a propiciar que las oficinas desconcentradas del Instituto que están asentadas en diversos lugares del territorio nacional, con jurisdicción territorial definida, cuenten con facultades de decisión en el lugar donde se generen las solicitudes, para contar con un mejor conocimiento y control de los extranjeros que radican en la zona geográfica de su jurisdicción, evitando con ello el centralismo, los excesivos tramites en procedimientos y el recargo de trabajo en el servicio central."<sup>38</sup>

Resulta importante especificar a que áreas del Instituto fueron a las que se delegaron facultades. a fin de tener un panorama mas amplio de las atribuciones de cada área:

"1 - Comisionado del Instituto

2 Coordinador de Regulación de Estancia.

2.1 Director de No inmigrantes.

2.1.1 Subdirectores de Atención y Tramite

2.1.2. Jefes de los Departamentos correspondientes conforme al Manual de Organización.

2.2 Director de Inmigrantes e Inmigrados.

2.2.1. Subdirectores de Inmigrantes e Inmigrados.

2.2.2. Jefes de los Departamentos correspondientes conforme al Manual de Organización.

2.3 Director de Registro y Archivo Migratorio.

2.3.1. Subdirectores del Archivo Migratorio y del Registro Nacional de Extranjeros.

2.3.2. Jefes de los departamentos correspondientes conforme al Manual de Organización.

3 Coordinador Juridico y de Control de Inmigración.

3.1 Director de Control e Inspección Migratoria.

3.1.1 Subdirectores de Control e Inspección Migratoria.

---

<sup>38</sup>Considerandos del Acuerdo Delegatorio de Facultades D.O.F. Nov.1994.

3.1.2 Jefes de los Departamentos correspondientes conforme al Manual de Organización.

3.2 Director Jurídico

3.2.1 Subdirectores de Asuntos Administrativos y de lo Contencioso.

3.2.2. Jefes de los Departamentos correspondientes conforme al Manual de Organización.

4 Delegados Regionales

4.1 Subdelegados Regionales.

4.2 Delegados Locales

4.3 Subdelegados Locales<sup>39</sup>

Fueron delegados 64 trámites y para mayor abundamiento se anexan copia de tres cuadros en los que se precisan los tipos de trámites migratorios o atribuciones delegadas a las áreas enlistadas. Anexo II.

Para el caso de las facultades delegadas en los funcionarios de las Delegaciones, conviene citar los artículos 7º y 8º del Acuerdo Delegatorio de Facultades, en virtud de que encierran la parte medular de operación de las citadas Delegaciones.

"Artículo 7º.- Las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración informaran a los Coordinadores de Regulación de Estancia y Jurídico y de Control de Inmigración, conforme a la materia que les compete y respecto del ejercicio de las facultades delegadas en su favor y en los servidores que les están subordinados. A su vez, dichos Coordinadores concentraran y proporcionaran la información relativa para efectos estadísticos, de control, de evaluación y de información ante el Titular del propio Instituto y a las demás áreas y unidades administrativas del Instituto que conforme a sus atribuciones le correspondan."

"Artículo 8º - Los Delegados y Subdelegados Regionales y Locales, solo podrán conocer y substanciar los trámites que expresamente se indican en el presente Acuerdo de Delegación de Facultades y respecto de aquellas solicitudes y trámites en que los extranjeros solicitantes tengan su domicilio dentro de la jurisdicción territorial de la oficina correspondiente. Quedan fuera de esta limitación los casos de turistas, transmigrantes, visitantes locales, visitantes provisionales y

---

<sup>39</sup>Artículo 1ro del Acuerdo Delegatorio de Facultades. D O F Nov. 1994.

visitantes hombres de negocios (FMN) y los que les sean autorizados de manera expresa por el Comisionado o por los Coordinadores de Regulación de Estancia y Jurídico y Control de Inmigración, en sus respectivas competencias."

Al crearse el Instituto Nacional de Migración, la unidad encargada de los asuntos migratorios del Gobierno Federal creció, por lo menos, cinco veces más en todas sus áreas, sin embargo, no se requiere únicamente de una amplia estructura para concretar la modernización de la atención del fenómeno migratorio, que involucra la seguridad nacional, sino que en ese proceso deberán estar considerados programas de capacitación del personal, para que tengan un firme conocimiento de las normas y procedimientos que regulan la operación del Instituto, lo que permitirá involucrar a los servidores públicos del Instituto en el proceso de modernización de la estructura del área encargada de la atención de los servicios migratorios.

La simplificación auténtica y real de los trámites que se realizan en el Instituto Nacional de Migración, que junto con la unificación de criterios, es un aspecto importante que complementa la modernización de servicios y se verá reflejado en la eficiencia de las áreas del Instituto.

Y finalmente la revisión y actualización de las normas que regulan el fenómeno migratorio, de acuerdo a las exigencias de la vida moderna, será la parte medular que permitirá concretar el proceso de reforzamiento y modernización de las estructuras del Gobierno Federal encargadas de la atención de los movimientos migratorios que se presentan en nuestro país.

## Capítulo Cuarto.

### Algunos problemas que presenta actualmente la atención del fenómeno migratorio en México.

Para la exposición del presente capítulo referente a los problemas que presenta la atención del fenómeno migratorio en nuestro país se esquematizó conforme a los siguientes temas: "Frontera Norte y frontera Sur", "Sociales", "Jurídicos", "Servicios migratorios y atención al público" y "Desconcentración".

Durante 1996 la demanda de solicitudes de entrada y salida de nacionales y extranjeros al país ascendió a un promedio anual de 14.2 millones de personas; el flujo de turistas que ingresa ha crecido a un tasa media superior de 4 por ciento, llegando casi a 7 millones de personas anualmente; las autorizaciones de regulación de estancia de extranjeros rebasó la cifra de 90 mil personas. En cuanto al control migratorio nuestras autoridades han expulsado a un promedio de 120 mil indocumentados y ha presentado alrededor de más de mil querrelas por delitos de tráfico de ilegales <sup>40</sup>

A lo largo de la frontera se registran más de 200 millones de cruces anuales, se calcula que durante la década de los ochenta ingresaron a Estados Unidos de Norteamérica 7.3 millones de personas y 2.7 millones lo hicieron ilegalmente. De ellos, una proporción importante es de mexicanos, pero también de indocumentados de otras nacionalidades, que son expulsados por distintos puntos de la frontera a nuestro territorio nacional.

Las cifras que se reportaron en 1996 referentes a la presencia en México de extranjeros fueron las siguientes: 128 mil centroamericanos indocumentados, 45 mil refugiados en el sureste, los transmigrantes oscilaban entre 65 y 100 mil anualmente. <sup>41</sup>

Las cifras no nos hacen dudar de que el Instituto Nacional de Migración deberá continuar con el proceso de modernización de los servicios migratorios, a fin de responder a las prioridades que en materia de migración exige la realidad que se nos presenta. Mediante el mejoramiento de los sistemas de control migratorio en las fronteras para fortalecer la seguridad nacional; observando el

---

<sup>40</sup>Cifras presentadas en el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1996.

<sup>41</sup>Cifras presentadas en el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1996.

estricto respeto de los derechos humanos y avanzar en la simplificación y desconcentración de los servicios migratorios.

#### **IV.1.- Frontera norte y frontera sur:**

El flujo migratorio en esta zona debe analizarse en dos vertientes: la primera, la llegada de migrantes a la frontera para pretender internarse en los Estados Unidos de Norteamérica y la segunda, la repatriación de quienes no logran su objetivo, en ambos casos la violación de los derechos humanos, la falta de infraestructura para su absorción y de los medios adecuados para su control, hacen del migrante un tema frágil.

Así podemos mencionar violaciones sistematizadas desde la detección de los indocumentados hasta la entrega de los mismos a las autoridades migratorias o al Agente del Ministerio Público, responsabilizándose de ello a los órganos policiales que intervienen en este proceso.

Además de los abusos de extorsión por parte de los cuerpos policiales, se presentan también los de hoteleros, restauranteros, transportistas, en fin todos los que intervienen en el flujo de migrantes.

Vemos que en ocasiones todos los cuerpos policiales actúan tanto para la detección de estos abusos como en el trato que se da a estos migrantes; pero cuando la situación se complica nadie interviene, quedando los migrantes a merced de los conocidos como "polleros".

Se tiene que encontrar una pronta solución, ya que día con día aumenta el número de personas que deciden internarse en los Estados Unidos en busca de mejores niveles de vida, pero quienes no lo logran permanecen en los municipios fronterizos ocasionando un grave problema social, por la falta de capacidad de las comunidades fronterizas para absorber a los migrantes.

En la actualidad el Instituto Nacional de Migración hace frente a los problemas migratorios en esta zona fronteriza con 5 Delegaciones Regionales, 6 Subdelegaciones Regionales, 22 Delegaciones Locales y 19 Subdelegaciones Locales. Con una plantilla de personal de aproximadamente 900 personas.

La problemática que se presenta en esta zona fronteriza se puede resumir a lo siguiente:

1 - El número de personas adscritas en las Delegaciones Regionales de la zona norte del país, es bastante reducido comparado con la gran extensión territorial que tienen que cubrir, lo que ocasiona que existan puntos de entrada al país en donde el Instituto no tiene presencia.

2 - A pesar de las reuniones binacionales con Estados Unidos, en el marco de la protección a migrantes y del cumplimiento, por parte del Instituto Nacional de Migración, del Programa de Repatriación Segura y Ordenada; se sigue observando falta de coordinación entre las autoridades estadounidenses y las de nuestro país en la repatriación de connacionales.

3 - El Estado fronterizo que presenta más problemas migratorios es el de Baja California, en virtud de que en él se concentra el mayor número de extranjeros ilegales. Región hacia donde el Instituto Nacional de Migración distrae más su atención, desprotegiendo otras zonas.

4 - La región norte de nuestro país se caracteriza también por el gran número de empresas maquiladoras que se han establecido, aproximadamente 1813, en las que no se realizan inspecciones periódicas, en virtud de que el personal con el que cuenta el Instituto no es suficiente.

5 - Se aprecia falta de coordinación entre los cuerpos policíacos que intervienen en el aseguramiento de indocumentados.

6 - La falta de cobertura en distintas zonas de la línea fronteriza se debe a que el dimensionamiento territorial de las Delegaciones Regionales no es el adecuado.

7 - La mayoría de las Delegaciones Regionales carecen de espacios adecuados para el desarrollo de sus funciones y en especial de estaciones migratorias.

8 - El mayor número del personal ocupado requiere de una capacitación o actualización de las normas inherentes a la materia migratoria.

Se requiere en las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración de la zonas norte del país, del fortalecimiento de sus acciones de inspección y vigilancia, para lo cual es necesaria la adquisición de equipo de transporte, de comunicación y en especial de la contratación de más personal, para tener un mejor desempeño en las tareas de revisión que realiza en la zona.

## **Frontera Sur.**

La frontera sur de México ha sido un espacio de convivencia de culturas forjadas por los siglos y la cual se extiende a lo largo de 1,138 kilómetros, de los cuales 962 colindan con Guatemala y 176 con Belice.

A nivel mundial, el inmigrante ha sido relacionado, por lo general, con el aumento de la delincuencia, prostitución, propagación de enfermedades y como responsable de las crisis económicas internas. Se magnifican aspectos negativos y jamás se habla de los beneficios que aportan a las economías locales y menos de la violación de los derechos humanos, que comúnmente ocurre.

El fenómeno migratorio en la frontera sur, por la que se internan al país nacionales centroamericanos, sudamericanos e incluso los procedentes de Asia, no puede ser caracterizado como simples traslados de personas, en virtud de que existe una problemática que no puede ser reducida al origen económico, ya que inciden igualmente factores de orden político y social que varían en el tiempo y en su circunstancia.

Sin bien hay voluntad política de los gobiernos de ambos lados de la frontera sur para impulsar su desarrollo, elevar los niveles de vida de las comunidades que la conforman y procurar el respeto de los derechos humanos de quienes cruzan la frontera, de manera legal o ilegal; se presentan todavía niveles altos de extorsión y violación de las garantías individuales de migrantes y transmigrantes.

Estas prácticas se expresan de diversas maneras, en especial de aquellos que se dedican al tráfico de indocumentados, que a menudo están vinculados a redes internacionales de crimen organizado, pero tampoco es ajeno el disimulo y participación de servidores públicos.

El Instituto Nacional de Migración enfrenta el fenómeno migratorio que se presenta en la zona sur del país con 5 Delegaciones Regionales, 4 Subdelegaciones Regionales, 17 Delegaciones Locales y 12 Subdelegaciones Locales con alrededor de 800 personas.

La problemática que se presenta en la atención del fenómeno migratorio en esta zona, puede concretarse en lo siguiente.

1 - El poco personal ocupado en las Delegaciones de la zona, impide la realización oportuna y de manera permanente de los operativos de inspección y vigilancia.

2 - De los 18,111 refugiados que aún se encuentran establecidos en la zona, aproximadamente el 60 por ciento posee el documento migratorio FMR, que lo ampara como refugiado.

3 - En muchas zonas de la frontera el Instituto Nacional de Migración no tiene presencia por la falta de casetas de inspección en carreteras, aeropuertos, ríos, zonas costeras y lacustres de la frontera sur.

4 - Se nota una falta de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, en virtud de la poca cobertura que se tiene en esta zona para enfrentar los problemas que genera el movimiento migratorio

5 - La expulsión de extranjeros indocumentados se torna lento, en virtud de la falta de estaciones migratorias en zonas donde puede realizarse la expulsión el mismo día del aseguramiento.

La zona fronteriza sur de nuestro país parece en ocasiones un escenario olvidado, en donde desafortunadamente las violaciones a derechos humanos y los abusos contra migrantes resultan ser hechos de la vida cotidiana es necesario fortalecer en esta zona los operativos de inspección y vigilancia, para ello requiere el Instituto de más vehículos, lanchas, equipo de comunicación, inmuebles y de personal para realizar una mejor cobertura de la frontera sur.

#### **a) Radiografía general de la problemática que presentan las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración.**

Las causas que dificultan la labor de la mayor parte de las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración en cuanto al aspecto administrativo, se resume a lo siguiente:

1) Todas comparten una característica común: en cálculo aproximado el 90 por ciento de sus actividades son operativas y el otro 10 por ciento es de trámites migratorios.

2) El escaso personal para cubrir los 1,138 kilómetros de frontera.

A pesar de la capacitación, que algunas veces se da a los trabajadores migratorios, algunos de ellos siguen mostrando falta de conocimiento de la materia migratoria.

Las cargas de trabajo por la escases de personal obliga en muchas Delegaciones a que el personal, independientemente de sus funciones, realicen en un momento dado de todo, rebasando inclusive el horario normal de trabajo

Se observa en los oficiales de migración una excesiva discrecionalidad en la aplicación de la Ley General de Población, lo que se traduce en una falta uniforme de criterios.

3) En cuanto a los recursos materiales, la mayoría de los inmuebles que ocupan las Delegaciones Regionales requieren de mantenimiento, algunos de ellos se encuentran en arrendamiento y otros en préstamo, algunos se encuentran en lugares inadecuados para la realización propia de sus funciones. Asimismo se requieren más espacios para las estaciones migratorias.

El mobiliario de oficina es limitado y también requiere de mantenimiento, el que se encuentra en las Delegaciones es el mínimo indispensable y se encuentra en su mayoría en malas condiciones.

Poco mas de la mitad del parque vehicular por razones del tipo de trabajo (inspección y vigilancia), están en malas condiciones y la cantidad con la que disponen no alcanza a cubrir los requerimientos del servicio.

Los equipos de computo con los que cuentan las Delegaciones se concentra generalmente en esta y en las delegaciones locales, por lo que el resto de sus oficinas carecen de equipo necesario para la realización de sus funciones, se hace especial referencia al equipo de computo en virtud de que la modernización de los servicios exige estar a la vanguardia de la tecnología, además de que facilita las labores.

Considerando la basta zona que tienen que cubrir las Delegaciones Regionales, resulta insuficiente el equipo de comunicación con el que cuentan.

4) Las Delegaciones Regionales cuentan con un presupuesto para gasto de operación designado por oficinas centrales, denominado fondo revolvente, el cual resulta insuficiente para hacer frente a los problemas que en la materia se presentan.

Este muestreo general de la situación de los recursos con que cuentan las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, para controlar el flujo migratorio en el país, nos hace presumir que las posibilidades de un adecuado control migratorio se encuentra lejos de ser alcanzado

Es indispensable que el proceso de modernización de los servicios migratorios no se avoque sólo en cuanto a la adecuación de la estructura orgánica del Instituto, sino que también deben considerarse en ese proceso adecuadas instalaciones, mobiliario, equipo de comunicaciones, transporte y suficientes recursos financieros para hacer frente al complejo y dinámico fenómeno migratorio

La Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, representa en primera instancia la imagen de México ante el extranjero, por ello no resulta ocioso insistir en la conveniencia de mejorar la presentación de las áreas de trabajo, a efecto de que sean más dignas y funcionales.

Observando la operación de algunas Delegaciones, se trabaja bien con lo que se tiene, racionalizando recursos, pero ello no justifica el que se procuren más recursos humanos, materiales y financieros, para estar acordes con las exigencias de los nuevos tiempos, para incrementar la eficiencia y la eficacia de los servicios migratorios que presta la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración.

#### **IV.2.- Sociales.**

Es posible afirmar que el problema migratorio en México, tiene diversos efectos sociales, que incide directamente sobre la estructura institucional encargada de la atención de los asuntos migratorios, provocando trastornos de agudo deterioro social, como el tráfico de seres humanos, en el que se involucran mafias que medran y se enriquecen mediante el traslado de trabajadores indocumentados procedentes de otras regiones del mundo, dando lugar a hechos violentos y de corrupción dentro de territorio nacional.

En el contexto de la recesión mundial y ante la sobre oferta de fuerza de trabajo de los países pobres, es probable estimar que estas tendencias aumenten en corto plazo en forma desmesurada, aumentando dramáticamente la presión sobre los mercados de trabajo nacionales y propiciado la sobreexplotación de los recursos naturales de la zona.

De ahí la importancia de mantener y reforzar la política de control de flujos de inmigrantes en nuestras fronteras.

El tema de emigración de nacionales hacia los Estados Unidos, es un tema típico de moda, que ha venido sirviendo a dirigentes políticos en aquel país para usarlo como argumento central o inicial de sus campañas electorales. Es en el menor de los casos, el uso de discursos antiinmigrantes y la justificación de una política de inmigración extrema, les permite acceder a las contiendas electorales.

Esto ha hecho de la inmigración un factor, que hábilmente manejado por los medios de comunicación norteamericanos y bajo el esquema de propaganda pura, deriva en un problema de persecución y racismo, que rebasará los límites de las soluciones meramente económicas o políticas e inserta en las sociedades de ambos países un enfrentamiento de consecuencias sociales impredecibles.

La problemática migratoria que afecta a ambos países, se encuentra estrechamente vinculada con el desarrollo y la estabilidad de México y exige contar, por lo mismo, con premisas comunes sobre la naturaleza de este fenómeno.

Los resultados de los estudios binacionales, realizados con el objeto de conocer la esencia y dinámica del problema, no se han traducido en referencia importante para los procesos de decisión gubernamental, necesaria para la instrumentación de políticas y normas para la atención del fenómeno migratorio.

A México la aplicación de la política antiinmigrante norteamericana, obviamente le afecta adversamente sobre la economía y la política nacional, al ser la migración de mexicanos una válvula de escape a la problemática generada por la falta de empleo, la pobreza, el bajo índice educativo, etc. factores que miles de familias en nuestro país solucionan con los importantes fondos que se derivan de la ocupación y empleo de mexicanos en el vecino país.

Encuestas realizadas por autoridades migratorias en la frontera norte muestran que el perfil del emigrante ha cambiado, ya no es el emigrante analfabeta de origen rural, el migrante ahora es de origen urbano, con educación media y alguna veces empleado que quiere salir del país para mejorar su nivel de vida. Lo anterior significa que México se encuentra subvencionando a la economía de Estados Unidos, por el hecho de que el migrante sale del país preparado o capacitado para emplearse en los Estados Unidos.

El mayor riesgo que tienen los migrantes para llegar a la frontera norte de nuestro país, es el enfrentarse a la extorsión policiaca, ya sea municipal estatal o federal, pero no en la línea fronteriza, sino en su paso por otras ciudades, ya que en la zona fronteriza ha disminuido este delito por los operativos de las autoridades migratorias realizados por medio de los grupos de protección a migrantes.

Es previsible que la emigración de mexicanos a los Estados Unidos se asocie a factores como la inestabilidad o inquietud económica de importantes sectores de la sociedad norteamericana, al verse afectados en el aumento del desempleo y la pobreza, lo que aumentará los índices de criminalidad y drogadicción.

En suma, la inmigración se presentará como la causa de la crisis de modelo americano y por tanto será previsible que la política antiinmigrante rebase el marco de las medidas implementadas para el control de los flujos migratorios.

#### **IV.3.- Jurídicos.**

El principal problema que se presenta en cuanto a las cuestiones de orden jurídico, es que se sigue aplicando la Ley General de Población y su Reglamento, sin que hayan sido adecuadas a la realidad que se vive, por ejemplo, en algunos artículos se sigue haciendo mención a la extinta Dirección General de Servicios Migratorios, lo que crea confusión entre usuarios y público en general, pues causa la impresión de que existen dos instancias de gobierno a donde dirigirse para solicitar trámites migratorios.

No existen Manuales de Organización y de Procedimientos actualizados, por un lado no se adecuan a la Ley General de Población y su Reglamento, en cuanto a los procedimientos que habrán de realizarse en el Instituto Nacional de Migración, y por otro lado, en lo que se refiere a la organización, el manual existente hace referencia a atribuciones y facultades que se encuentran por debajo de las que en realidad realiza el Instituto.

#### **IV.4.- Servicios migratorios y atención al público.**

La organización eficiente del Instituto Nacional de Migración ha sido por tiempo postergada, la situación en esta Dependencia se caracteriza en lo general por prácticas tradicionales, insuficientes e inadecuados sistemas, procedimientos y criterios poco claros y homogéneos, que impiden

proporcionar una atención expedita y eficiente de los tramites migratorios que se realizan en el Instituto.

La problemática referente a los servicios y atención al público se resume a lo siguiente:

1 - La normatividad existente señala una serie de trámites y requisitos excesivos y complejos que pueden y deben simplificarse, sin que se pierda el control migratorio.

2 - La carencia de sistemas adecuados de control de tramites, que involucran procedimientos que van desde la recepción, control, seguimiento, conclusión y archivo de los asuntos que despacha el Instituto, provoca lentitud en los procedimientos y multiplicidad de registros y operaciones manuales, reflejándose en el alargamiento de los plazos para la resolución de trámites, lentitud en la atención al público y envejecimiento de los trámites.

3 - La falta de una política permanente de información y orientación continua a los usuarios y al público en general, de los trámites y servicios que se realizan en el Instituto Nacional de Migración, genera una serie de imprecisiones, por parte de los usuarios, para el cumplimiento de requisitos exigidos en cada trámite.

4 - En el interior de la República las Delegaciones del Instituto no cuentan con sistemas automatizados que permitan registrar el ingreso y salida de territorio nacional de nacionales y extranjeros. El alto volumen de eventos migratorios y su registro manual impide contar con los elementos necesarios para conocer quien entra y quien sale del país, cuantas veces y en que fechas, así como verificar el cumplimiento de los plazos de estancia autorizados, detectar oportunamente las infracciones a las normas de la materia migratoria y vigilar el desempeño de los oficiales de migración.

5 - La discrecionalidad y la falta de capacitación del personal involucrado, sobre las normas que regulan la materia, provoca indefiniciones en los criterios que se aplican para la procedencia de algunos trámites solicitados por los usuarios de los servicios migratorios.

#### **IV.5.- Desconcentración.**

La naturaleza que dio creación al Instituto Nacional de Migración, se fundó en la desconcentración de las funciones relacionadas con la materia migratoria, a fin de reforzar las

estructuras regionales asentadas en diversos lugares de la República Mexicana ( Delegaciones Regionales ), para que contaran con facultades de decisión en el lugar donde se generan las solicitudes, por su mejor conocimiento y control de los extranjeros que radican en las zonas geográficas de su jurisdicción, evitando con ello el centralismo, los excesivos trámites y el recargo de trabajo en el poder central, por tanto, resulta conveniente observar los avances que se tienen en tan importante factor de modernización del órgano encargado de la atención de los asuntos migratorios.

1 - Hay desconocimiento por parte de usuarios y público en general del "Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los servidores públicos que se indican". A pesar de su publicación el día 1 de noviembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. La falta de difusión del documento provoca en los usuarios y público en general, que se encuentra en el interior del país, la impresión de que es necesario acudir hasta las oficinas centrales para realizar tramites, que quizá ya se encuentren delegados

2 - Las Delegaciones no manifiestan criterios uniformes para la realización de trámites.

3 - Existe confusión entre los funcionarios de las Delegaciones respecto al ámbito territorial de su jurisdicción.

4.- Las Delegaciones Regionales se encuentran establecidas sin una estructura orgánico-funcional definida

Se requiere concluir de manera urgente con el proceso de desconcentración de funciones para propiciar la atención eficaz y eficiente despacho de los asuntos de la materia migratoria.

Las características de la época han conferido al tema migratorio particular relevancia. La interacción de México con el mundo es mucho más intensa en la actualidad y los flujos de personas constituyen corrientes sociales y humanas de gran importancia, haciendo del tema migratorio algo complejo y amplio, por lo que nuestro gobierno deberá establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades de que esta investido el Instituto Nacional de Migración.

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la investigación en general para el conocimiento del fenómeno migratorio consiste en la falta de información confiable, oportuna y adecuada sobre el tema. Asimismo la carencia de datos tiene su origen en diversos problemas técnicos, organizativos y financieros, siendo uno de los más relevantes la no continuidad de los programas de generación y explotación de estadísticas del sector público.

La información con la que se cuenta sobre indicadores del fenómeno migratorio es ineficiente y a menudo errática o distorsionada, por ejemplo, poco o nada se sabe sobre requerimientos de mano de obra extranjera, por parte de los empleadores en los Estados Unidos; sobre los beneficios que ha aportado y sigue aportando la mano de obra mexicana, etc.

## Conclusiones y sugerencias.

México enfrenta serios problemas económicos que le dificultan el definir e implementar una política migratoria que en corto y largo plazo, tuviera como objetivo el arraigo de nuestros connacionales en nuestro país. O bien, una política cuyo objetivo sea lograr un conjunto de factores que permita disfrutar y ejercer plenamente nuestros derechos.

La atención de los flujos migratorios que se presentan en nuestro país requieren de profundos estudios, así como del impulso y revaloración de los lazos geográficos, históricos y culturales que nos ofrecen nuestras fronteras, para impulsar la búsqueda de soluciones de carácter regional y bilateral.

La protección de nuestras fronteras implica la necesidad de contar con mayores y mejores recursos, actualmente las actividades operativas del Instituto Nacional de Migración se han visto acotadas por la necesidad de más recursos humanos, materiales y financieros, en virtud de que cada día es más elevado el número de migrantes que trata de dirigirse hacia nuestro país.

La rápida evolución del fenómeno migratorio, pone a prueba la capacidad de las estructuras administrativas establecidas para revisarse y actualizarse, con objeto de responder con eficacia a los problemas que presenta el fenómeno migratorio. Entre las principales tareas esta la adecuación del marco jurídico, para que la acción gubernamental cuente con sólidos fundamentos, por ello los poderes Legislativo y Ejecutivo habrán de sumar voluntades en los próximos tiempos.

En mi opinión, el momento exige decretar una ley específica en materia de emigración, inmigración y extranjería. Esto significa separar de la actual Ley General de Población todos los aspectos relacionados con el fenómeno migratorio, dejando que la Ley General de Población regule exclusivamente los asuntos relacionados con el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en territorio nacional.

En el contenido de la nueva ley bien se podría determinar que los efectos del fenómeno migratorio en otras materias de población, estaría sujeto a la creación de mecanismos de coordinación con las otras áreas vinculadas, como son: el Consejo Nacional de Población, la Dirección General del Registro Nacional de Población y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; todas dependientes, al igual que el Instituto Nacional de Migración, de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a la atención del fenómeno migratorio que se realiza en el marco de las relaciones binacionales México-Estados Unidos, considero lo siguiente:

- Incrementar la cooperación, frente a los problemas de interés común, tomando en cuenta las diferencias entre las economías y la articulación natural entre los mercados de trabajo de ambos países
- La lucha contra el tráfico de indocumentados . debe ampliarse e incluirse una estrategia de cooperación regional en contra de las cadenas internacionales del crimen organizado.

En cuanto a la política migratoria de nuestro país esta deberá estar orientada a:

- La asimilación de los procesos de cambio que se viven dentro y fuera del país, dando seguridad a nuestras fronteras, alentando los flujos que respalden el desarrollo nacional, brindando servicios de calidad, respetando los derechos humanos de los migrantes y contribuyendo a crear las condiciones para que los inmigrantes y emigrantes encuentren en México oportunidades de progreso y bienestar.

Se sugiere que las autoridades migratorias instalen foros continuos de consulta nacional, con objeto de que las autoridades conozcan las opiniones de aquellas personas involucradas en el proceso de aplicación de la política migratoria, a su vez la implementación de este mecanismo traería consigo la actualización permanente que requiere el dinámico fenómeno migratorio, asimismo el resultado de los foros puede servir de insumo para la definición de lineamientos específicos de política migratoria.

Se sugiere elevar la calidad de los servicios migratorios, a fin de que quienes concurren al Instituto Nacional de Migración para regularizar o mantener actualizados sus documentos; se encuentren con personal calificado e instalaciones adecuadas, para lo cual se puede considerar lo siguiente:

- Reducir el número de tramites que tiene en su catálogo el Instituto Nacional de Migración, son alrededor de 145 trámites, que de alguna manera se tienen que realizar para la documentación de extranjeros que pretendan ingresar legalmente al país.

- **Iniciar un proceso de modernización tecnológica en el registro y emisión de documentos migratorios, que conlleve al Instituto Nacional de Migración a la prestación de servicios ágiles y a un adecuado control del proceso migratorio.**
- **Profesionalización del personal migratorio, mediante la creación de una carrera migratoria, con la cual pueda fortalecerse la capacitación de los agentes migratorios, aparejado con incentivos materiales para que se pueda ir consolidando el espíritu de pertenencia al Instituto Nacional de Migración**
- **Implementar más operativos destinados a la protección de migrantes, coordinados entre las tres instancias de gobiernos (federales, estatales y municipales.) tendientes a la protección de los derechos humanos de los migrantes.**
- **Concretar el proceso de desconcentración de las funciones del Instituto Nacional de Migración, para fortalecer su presencia en nuestro país, lo que conlleva la asignación, urgente, de más recursos con los que se pueda lograr este importante objetivo.**
- **En el proceso de desconcentración es conveniente que las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración sean establecidas en cada una de las Entidades Federativas de la República Mexicana, para una presencia más destacada, cobertura amplia y una mejor coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales para el control de los flujos migratorios.**





ANEXO II.

Cuadros del apéndice del Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento.<sup>1</sup>



SECRETARÍA DE GOBERNACION.  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION  
(Apéndice)

Cuadro 2

SERVICIO CENTRAL	DISTRIBUCION PARA LA AUTORIZACION DE TRAMITES Y EJERCICIO DE ATRIBUCIONES																			
	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII
SUBSECRETARÍA DE POBLACION Y DE SERVICIOS MIGRATORIOS																				
COORDINADOR																				
ESTANCIA																				
DIRECTOR DE MIGRACIONES																				
SECRETARÍA DE ASISTENCIA																				
DIRECTOR DE EMBAJADAS E INICIALIZADAS																				
SUBDIRECTORES																				
JEFES DE DEPARTAMENTO																				
JEFE DE REG. Y ARCHIVO II																				
SUBSECRETARÍA DE ASISTENCIA																				
COORDINADOR JURÍDICO																				
VICE CONTROL DE INMIGRACION																				
DIRECTOR PADRINO																				
SUBDIRECTORES																				
JEFE DE DEPARTAMENTO																				
JEFE DE ASISTENCIA E INSPECCION MD																				
JEFE DE DEPARTAMENTO																				
OFICINAS DESCENTRALIZADAS																				
DELEGADO REGIONAL																				
SUBDELEGADO REGIONAL																				
DELEGADO LOCAL																				
SUBDELEGADO LOCAL																				

● PARA PERSONAS EN FORMALIDADES DE REGISTRO PREVIOS. E.- NACIONALIDAD REGULADA; III.- NACIONALIDAD LIBERADA.  
N.- POR REGISTRO EN EL REGISTRO ADMINISTRATIVO.  
D.- CUANDO EL TRÁMITE SE ESTÉ EFECTUANDO EN LA OFICINA.  
A.- CUANDO ACCESO DEL COORDINADOR DE POBLACION DE ESTANCIA.  
P.- ACCESO EN CUENTA CON EL EMPLEADO ASISTENTE DEL ESTABLECIMIENTO.

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación 1 de noviembre de 1994.  
Para la búsqueda de trámites o atribución delegada cruce columnas verticales y renglones horizontales. Tomando en cuenta la jerarquía del funcionario y el grupo de nacionalidad al que pertenezca el extranjero.

ANEXO II.

Cuadros del apéndice del Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar tramites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Poblacion y su Reglamento.<sup>1</sup>



SECRETARIA DE GOBERNACION.  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION  
(apéndice)



Cuadro 3

**DISTRIBUCION PARA LA AUTORIZACION DE TRAMITES Y EJERCICIO DE ATRIBUCIONES.**

	43	44	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
SERVICIO CENTRAL.																				
SUBSECRETARIO DE POBLACION Y DE SERVICIOS AGRI-COLTONOS																				
COMISIONADO																				
COORDINADOR DE REGULACION DE ESTANCIA																				
DIRECTOR DE LOS INMIGRANTES																				
DIRECTOR DE PASAJES																				
JEFES DE DEPARTAMENTO																				
DIRECTOR DE PASAJES Y TRÁMITE																				
E INMIGRACION																				
SUBDIRECTORES																				
JEFES DE DEPARTAMENTO																				
CHIEF OF REG. Y ASISTENCIA																				
JEFES DE DEPARTAMENTO																				
E INMIGRACION																				
COORDINADOR JURIDICO																				
Y DEL CONTROL DE INMIGRACION																				
SUBDIRECTORES																				
JEFES DE DEPARTAMENTO																				
CHIEF OF CONSUL & DESPATCHING																				
JEFES DE DEPARTAMENTO																				
CHIEF OF CONSUL & DESPATCHING																				
JEFES DE DEPARTAMENTO																				
CHIEF OF CONSUL & DESPATCHING																				
OFICINAS DESCONCENTRADAS																				
DELEGADO REGIONAL																				
SUBDELEGADO REGIONAL																				
DELEGADO LOCAL																				
SUBDELEGADO LOCAL																				

\* LAS OFICINAS DE DOCUMENTOS RELACIONADAS CON LA FUNCION MIGRATORIA SON DEPORTE DE LA NACIONALIDAD PARA TODAS LAS NACIONALIDADES, I.-NACIONALIDAD DE ORIGEN PRIVILEGIADO, II.-NACIONALIDAD REGULADA, III.-NACIONALIDAD LIBRETA, AUTORIZADO SOLO PARA LOS ORDENES PASAJES POR SU SUPERIOR DIRECTIVO RELACIONADO. P) DIFERENCIA EN LA REPRESENTACION DE LA AUTORIDAD EJERCIDA COMO RESPONSABLE POR LA AUTORIDAD SOLICITANTE, EN FORMA DE MARCA INMEDIATA A LA COORDINACION FEDERAL Y EL CONTROL DE INMIGRACION.

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación 1 de noviembre de 1994. Para la búsqueda de trámites o atribución delegada, cruce columnas verticales y renglones horizontales. Tomando en cuenta la jerarquía del funcionario y el grupo de nacionalidad al que pertenezca el extranjero.

FALTA PAGINA

No. 141

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Editorial Porrúa.  
México, D.F.
- Alba Francisó y Gustavo Cabrera.  
La Población en el desarrollo contemporáneo de México.  
Editorial El Colegio de México.
- Carpizo McGregor, Jorge  
La Formación del Estado mexicano  
Editorial Porrúa  
México, 1984
- Contreras, Mario.  
México en el siglo XX 1900-1913 Textos y documentos. Tomos I y II.  
U N A.M.  
México, 1993
- Cuadernos de extensión académica No. 30.  
Audencia Pública "Trabajadores migratorios"  
Senado de la República  
Editorial U N A.M  
México, 1985
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto  
Compendio de Derecho Administrativo.  
Editorial Porrúa.  
México, 1997
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto  
Elementos de Derecho Administrativo.  
Editorial EDIMUSA.  
México, 1989
- De Pina Vara, Rafael  
Diccionario de los organos de la administración pública federal  
Editorial Porrúa  
México, D.F.
- Escola.  
Compendio de Derecho Administrativo.  
Pags 66 Y 67
- Fraga, Gabino  
Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa.  
México, 1994
- García Maynes  
Introducción al estudio del Derecho  
Editorial Porrúa.  
México 1989

González Cosío, Arturo  
El poder público y la jurisdicción en materia administrativa  
Editorial Porrúa  
México, 1982.

Hans Kelsen  
La Teoría pura del Derecho  
Editorial Nacional  
Mexico, 1980

Lara Ponte Rodoífo  
Los Derechos humanos en el constitucionalismo mexicano.  
Editorial Porrúa  
Mexico, 1997

Olivera Toro, Jorge  
Manual de Derecho Administrativo.  
Editorial Porrúa  
Mexico, 1997

Perez de León, Enrique  
Notas de Derecho Constitucional Administrativo  
Editorial Porrúa  
Mexico, 1994

Real Academia Española  
Diccionario de la lengua española  
Editorial Espasa Calpe  
Madrid, 1970

Saveg Helú, Jorge  
Introducción a la historia constitucional de México.  
Editorial PAC  
Mexico, 1986

Serra Rojas, Andres  
Derecho Administrativo Tomos I y II.  
Editorial Porrúa  
Mexico, 1994

Sepulveda, Cesar  
Derecho Internacional.  
Editorial Porrúa.  
Mexico, 1997

## **EDICIONES PERIODISTICAS**

Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.  
Publicación mensual. Se consultaron diversos números.

El Financiero.  
16 de junio de 1996.  
26 de junio de 1996  
18 de agosto de 1996,  
21 de agosto de 1996  
5 de noviembre de 1996

3 de febrero de 1997.  
2 de abril de 1997  
20 de abril de 1997  
18 de mayo de 1997.  
15 de junio de 1997  
26 de junio de 1997  
2 de octubre de 1997.  
21 de octubre de 1997

#### **El Universal.**

4 de mayo de 1996  
5 de mayo de 1996  
14 de febrero de 1997.  
22 de febrero de 1997  
4 de abril de 1997  
5 de abril de 1997  
8 de abril de 1997  
13 de abril de 1997

### **DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES**

**Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.**  
Presidencia de la República Unidad de crónica presidencial  
Editorial Fondo de Cultura Económica  
México, 1994.

#### **Diario Oficial de la Federación.**

7 de enero de 1974 Ley General de Población.  
13 de diciembre de 1974 Reformas y adiciones a la Ley General de Población.  
3 de enero de 1975 Reformas a la Ley general de Población.  
31 de diciembre de 1979 Reformas a la Ley General de Población  
31 de diciembre de 1981 Reformas a la Ley General de Población y derogación del artículo 70.  
6 de abril de 1983 Acuerdo sede entre el Gobierno mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
28 de agosto de 1992. Reglamento de la Ley General de Población.  
17 de julio de 1990 Reformas y adiciones a la Ley General de Población.  
6 de diciembre de 1990 Adición del artículo 124 a la Ley General de Población.  
22 de julio de 1992 Reformas y adiciones a la Ley General de Población.  
19 de octubre de 1993. Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración  
1 de noviembre de 1994 Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los servidores públicos que se indican.  
31 de mayo de 1995. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y se publica el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000  
8 de noviembre de 1996 Reformas y adiciones a la Ley General de Población

#### **El Gobierno Mexicano Crónica Mensual**

Presidencia de la República  
Editorial S.H.C.P. (Se consultaron diversos artículos relacionados con la política migratoria)  
Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.  
De los años 1995 y 1996.  
Poder Ejecutivo Federal

**Informes de labores de la Secretaría de Gobernación de los años 1992 a 1994.**

**Manuales de Organización y de Procedimientos del Instituto Nacional de Migración**

Manual de Trámites y Servicios al Público de la Secretaría de Gobernación  
Producto del Programa de Modernización y Simplificación Administrativa  
de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
México, 1993

Memoria del " Foro de análisis de la política migratoria en México".  
Senado de la República Comisión de Asuntos Migratorios.LVI Legislatura.  
México, 25 de septiembre de 1996.

Versión estenográfica de la audiencia pública "La política migratoria en México".  
Senado de la República Comisión de Asuntos Migratorios LVI Legislatura.  
México 28 de marzo de 1995

## **NORMATIVIDAD**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración

Ley General de Población y su Reglamento

Ley Orgánica de la Administración Pública Artículos 1 al 27. D.O.F. 29 de diciembre de 1976 y sus reformas

Ley sobre la Celebración de Tratados. D.O.F. 2 de enero de 1992.

Tratados Internacionales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 24 de marzo de 1981.

Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969 (artículo 22), ratificada por México el 22 de marzo de 1981.