

UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

“EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO”

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09

**“EL CONTROL MIGRATORIO EN LOS PUNTOS
DE INTERNACIÓN AÉREA. FALLAS EN EL
SISTEMA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

GILBERTO ESQUIVEL TREJO

DIRIGIDA POR:

DR. JESÚS ALEJANDRO AGUAYO TERÁN



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.

UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO.

TITULO DE LA TESIS

**“FALLAS Y DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE
CONTROL MIGRATORIO UTILIZADO EN LOS
AEROPUERTOS INTERNACIONALES O PUNTOS
DE INTERNACIÓN AEREA A NUESTRO PAÍS.**

PONENTE: GILBERTO ESQUIVEL TREJO.

2005.

DEDICATORIA

A mis padres por su paciencia y amor hacia mí.

Agradezco profundamente:

A la universidad americana de Acapulco recinto académico en el que recibí las enseñanzas jurídicas necesarias en mi formación como ser humano y profesional.

A la facultad de derecho en su conjunto y a todos y cada uno de mis profesores y amigos por haber compartido conmigo su conocimiento teórico y práctico en los diversos asuntos que el derecho positivo mexicano demanda.

INDICE

OBJETIVO GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

EL DERECHO MIGRATORIO EN MÉXICO. 1

1.1 Generalidades. 2

1.2 Antecedentes históricos. 4

CAPÍTULO 2

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. 30

2.1 Naturaleza jurídica. 31

2.2 Antecedentes históricos. 33

2.3 Misión, visión y objetivos estratégicos. 41

2.4 Programa interinstitucional paisano. 45

2.5 Programa interinstitucional de protección al migrante. 51

CAPÍTULO 3

EL CONTROL MIGRATORIO Y LA NACIONALIDAD... 54

3.1 El control migratorio. 55

3.2 La nacionalidad. 56

3.3 Clasificación del control migratorio. 60

3.4 Clasificación de las nacionalidades. 61

3.5 Calidades y características migratorias. 71

3.6 Formas migratorias para los extranjeros. 78

CAPÍTULO 4

EL CONTROL MIGRATORIO AÉREO..... 89

4.1 Puntos de internación aérea al territorio nacional. 90

4.2 Procedimiento del control migratorio de entrada y salida
por los puntos de internación aérea al territorio nacional. 90

4.3 El rechazo de extranjeros en el control migratorio aéreo. . .	94
4.4 Documentación fraudulenta en los aeropuertos internacionales.	104
4.5 Infraestructura utilizada en la detección de documentación fraudulenta.	109
ANÁLISIS DE LOS TEMAS.	115
CONCLUSIONES.	122
PROPUESTAS	125
BIBLIOGRAFÍA	145

OBJETIVO GENERAL

Demostrar las fallas o deficiencias que existen en el sistema actual de control migratorio que se aplica en los puntos de internación aérea a nuestro país es decir en los aeropuertos internacionales.

En la metodología empleada en mi trabajo de tesis se abordan las etapas del método científico, la idea de desarrollar una tema como éste surge a partir de mi experiencia laboral (tres años seis meses en el Instituto Nacional de Migración), no obstante que ahí visualicé una seria problemática en la aplicación de procedimientos internos que en su mayoría tienen su origen en la equivocada designación de los cargos más importantes ya que las personas que los ocupan no se encuentran capacitadas para desempeñarlos pues desconocen la materia migratoria por completo, situación que empeora cuando precisamente corresponde a estos funcionarios la toma de las decisiones de más alta consideración, incurriendo en muchos de los casos en actos violatorios de garantías de los extranjeros.

Aunado a lo anterior resalta lo endeble de nuestros sistemas sobre todo aquellos que se encuentran instalados en los puntos de internación aérea es decir en los aeropuertos internacionales, ya por estos lugares día a día ingresan a nuestro país miles de extranjeros provenientes de distintos países y de los que desconocemos sus

antecedentes, notarán la importancia que estos sistemas representan para que el Estado en sus funciones de seguridad garantice tranquilidad a sus gobernados, situación que no acontece y que a todas luces exige un cambio tecnológico en estos sistemas. Con el presente trabajo de tesis se muestra una visión objetiva del sistema utilizado por el Instituto Nacional de Migración en los aeropuertos internacionales.

Mencionaba anteriormente las tres áreas en las que me desempeñé dentro del instituto, quiero señalar que elegí este tema ya que tiene estricta relación con el área jurídica y con el área de regulación migratoria, en efecto existen muchas situaciones del área jurídica y del área de regulación migratoria que se transforman en verdaderos problemas debido al status migratorio del extranjero, mismo que presentó en el momento de su internación a nuestro país y desde el cual existían los elementos para no admitirlo y rechazarlo (cabe señalar que en la mayoría de este tipo de casos el extranjero cuenta con antecedentes criminalísticos), situación que no tuvo lugar, permitiéndose su ingreso, surgiendo así la pregunta obligada ¿Por qué no se hizo?. Ahora bien recordemos que el planteamiento del problema comúnmente se formula a partir de una premisa que cuestiona respecto de alguna situación en particular y para la cual debe existir otra premisa que pretende dar respuesta a ese planteamiento y que se conoce como una hipótesis, de esta forma nuestro planteamiento señala lo siguiente: ¿Es eficazmente seguro y confiable el sistema de control migratorio utilizado en los puntos de internación aérea de nuestro país?, la hipótesis o posible respuesta al planteamiento anterior sería que el sistema de control migratorio utilizado en los puntos de internación

aérea de nuestro país no es seguro, no es confiable y presenta serias deficiencias.

La justificación a las anteriores aseveraciones se encuentra en los argumentos que conforman la parte relativa a las conclusiones, esto es así ya que para justificar mi hipótesis explico en diversos capítulos la importancia que tiene la nacionalidad del extranjero que se interna a nuestro país y cómo se encuentra clasificada ésta para el nuestro, circunstancias sin lugar a duda de mucha importancia y que describo y explico a mayor abundamiento y precisión en los capítulos 3 y 4.

I NTRODUCCIÓN

La autoridad migratoria en los aeropuertos internacionales tiene una gran responsabilidad respecto de la aplicación de la Ley General de Población y su reglamento a los casos concretos que ante ella acontezcan; aunado a lo anterior los servicios migratorios deben ser desde el punto de vista administrativo, avanzados y eficaces.

Las personas non gratas cuyo fin sea introducirse a nuestro país con el propósito de causar daño a sus habitantes ya sea por cuestiones de índole política, tratarán de evadir los sistemas de seguridad nacional que actualmente existen en los aeropuertos internacionales; cuando su intromisión sea vía aérea y provengan del extranjero.

A través del presente trabajo de tesis, pretendo hacer del conocimiento público cómo es que desde el punto de vista migratorio funcionan estos sistemas mediante una crítica propositiva de los mismos.

Aplico el método deductivo; partiendo de lo general a lo particular, a fin de que el lector tenga una idea genérica del derecho migratorio y su aplicación en el procedimiento de internación aérea a nuestro país.

En el capítulo 1, proporciono las bases históricas del derecho migratorio en nuestro país, resaltando la importancia que han tenido las migraciones extranjeras en México, en diversas etapas de su historia.

En el capítulo 2, doy a conocer la estructura del Instituto Nacional de Migración, así como diversos programas institucionales de gran importancia en la función migratoria. En el capítulo 3, preciso qué es el control migratorio y la nacionalidad no sólo desde el punto de vista teórico sino también desde el punto de vista práctico; además de comentar casos prácticos en cuanto a la valoración de las nacionalidades a partir del grupo a que pertenezca, y ejemplos de formas migratorias con las que se documenta a los extranjeros, documentos que únicamente están al alcance de los usuarios y que no es común que un estudiante del derecho migratorio pueda conocerlos a través de bibliografías especializadas en la materia. Por lo que toca al capítulo 4, en él abordo tema de fondo, pues se describen todos y cada uno de los pasos que se siguen en el control migratorio aéreo, que actualmente se aplica en los aeropuertos internacionales.

Finalizo con las conclusiones y propuestas; en las primeras, realicé diversos comentarios respecto de lo endeble del procedimiento de control migratorio aéreo, señalado en el capítulo 4, y en este sentido formulé algunas propuestas o soluciones jurídicas, concretamente reformas a la Ley General de Población y su reglamento que tienen que ver con aspectos de internación y regulación, así como propuestas administrativas relacionadas directamente con la optimización de la infraestructura utilizada en la documentación de extranjeros.

Espero que el presente trabajo proporcione a todas aquellas personas interesadas en la materia internacional, una fuente de información.

CAPÍTULO I
EL DERECHO MIGRATORIO
EN MÉXICO

1.1 Generalidades

Los principios básicos del derecho internacional público señalan que la soberanía entre Estados deberá ser respetada por éstos, es precisamente en el marco de esa soberanía que el Estado debe garantizar a sus gobernados tranquilidad y bienestar, el Estado como órgano rector deberá agudizar las funciones de seguridad, constituyendo uno de los lugares primordiales en el desempeño de tales funciones los aeropuertos internacionales, pues a través de ellos pueden ingresar personas que pretendan lesionar a la sociedad a partir de diversos motivos como el narcotráfico o situaciones de carácter político, etc.

En mi experiencia laboral en el Instituto Nacional de Migración realicé operativos de inspección y verificación migratoria, teniendo como resultado el aseguramiento de sujetos buscados por la justicia de otros países.

Fue a través de estas experiencias que comprobé lo endeble de nuestros sistemas ya que muchas de estas personas ingresaron de manera normal a través de un aeropuerto internacional y no fueron detectados por nuestros sistemas en los filtros migratorios que existen en la llegada internacional, la situación se complica ya que ingresaron de manera normal y por ende adquirieron un documento migratorio que les otorga legal estancia, cuando en realidad se trataba de personas no gratas, ya que tenían malos antecedentes en sus países de origen, por ejemplo la comisión de algún delito. No obstante lo anterior estas

personas ahora se ostentan con un documento migratorio expedido por la propia autoridad, cuando existieron todos los elementos para impedir su internación y aplicar la figura jurídica del rechazo, y así evitar una serie de movilizaciones innecesarias. Estas son algunas de las principales razones por las que decidí desarrollar este tema.

1.2 Antecedentes históricos

El derecho migratorio podría definirse como la capacidad formal de todo Estado para regular la entrada, estancia y salida de su territorio de los flujos migratorios de extranjeros, y proteger los de los nacionales.

Esta definición inicial implica dos postulados. El primero es que todo Estado tiene derecho a regular y a decidir libre y soberanamente quién entra y quién sale de su territorio; y el segundo es que la ley puede distinguir entre los nacionales y los extranjeros al otorgarles derechos.

En el caso de México, estos dos postulados están sustentados en la Constitución Política vigente. El primero de ellos, la capacidad soberana para regular flujos migratorios que entran y salen del país, se encuentra establecido en dos artículos constitucionales:

El Artículo 73, fracción XVI, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes, entre otras materias, sobre inmigración y emigración.¹

El Artículo 11 consagra, por una parte, el derecho de libre tránsito y residencia en la República, y por la otra, lo subordina a las facultades de la autoridad administrativa por lo que toca a las

¹ En esta misma fracción se faculta al Congreso para “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, y salubridad general de la República”. Art.73 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cap. I, Ediciones Delma (México, 2002) p.48

limitaciones que impongan “las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.²

Este primer principio de la capacidad soberana para regular los flujos migratorios es reconocido por todos los países, así como por el derecho internacional en diversas Convenciones y Acuerdos.

El segundo postulado se encuentra recogido igualmente en la Constitución Política que nos rige. En efecto, el Artículo 30 establece, con toda claridad, quiénes serán considerados como nacionales en nuestro país,³ y el Artículo 33, quiénes, por el contrario, se considerarán como extranjeros.⁴

² Art.11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cap. I, Ediciones Delma (México, 2002) p.9

³ El art. 30 constitucional señala las formas de adquisición de la nacionalidad mexicana (a través del nacimiento o por naturalización), explica también que serán considerados mexicanos por nacimiento “I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización”, agrega además que son mexicanos por naturalización “I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores Carta de Naturalización, y II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con mujer o varón mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”. Art.30 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cap. I, Ediciones Delma (México, 2002) p.30

⁴ El art. 33 constitucional define como extranjeros “a todos aquellos que no posean las calidades determinadas en el art. 30”. Por su parte la Ley de Nacionalidad sigue el mismo principio al establecer en el artículo 2º, fracc. IV “para los efectos de esta Ley, se entenderá por: extranjero aquel que no tiene la nacionalidad mexicana”. Art.33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cap. I, Ediciones Delma (México, 2002) p.32

La relación entre el derecho migratorio y las disposiciones sobre nacionalidad o extranjería, como se les conoce en algunos países de habla hispana, es desde luego muy estrecha, pero no debe confundirse el uno con las otras.

En México, como en casi todos los países del mundo, esas dos materias –migración, por un lado, y nacionalidad y extranjería por el otro,- han sufrido fluctuaciones importantes a lo largo de nuestra vida como estado soberano. Esta evolución ha respondido, como habremos de plantearlo, a los desafíos cambiantes de nuestra historia y al impacto de la experiencia de nuestras relaciones internacionales.

Empecemos con el tema central que nos ocupa: el derecho migratorio. El primer cambio en nuestra vida independiente se dio como una reacción a la política que España tenía establecida para su Virreinato. Cabe señalar que ya desde la Guerra de Independencia se anunció el contrapunto.

Durante el Virreinato, España prohibía el ingreso de extranjeros a sus colonias en América; y cuando llegó a admitirlos, mantuvo casi invariablemente el criterio de no permitir su intervención en asuntos de índole económica y política. Al principio, los propios españoles peninsulares⁵, no castellanos, fueron considerados como extranjeros en

⁵ “Los cargos de verdadera importancia política (oidor, abogado de la real audiencia y otros) se reservaban por lo general a peninsulares (el de virrey siempre).” Secretaría de Gobernación. “Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México”, Editorial SEGOB (México-1996) p. 5

la Nueva España. No fue sino hasta 1596 que se logró la igualdad jurídica entre los castellanos y el resto de los españoles de la península.

Excepción notable fue el tráfico de esclavos de directa importación desde África o desde las islas del Caribe, migración forzosa que luego fue también vedada en la Nueva España.

Como contraste a esta política migratoria de la metrópoli imperial, restrictiva y excluyente, al principio de la vida soberana de nuestro país, las primeras disposiciones migratorias del México independiente y republicano tuvieron como objetivo predominante, promover la llegada al país de algunos flujos migratorios, siempre y cuando fueran de religión católica y no se opusieran a la independencia de la nueva nación.

El propósito era que coadyuvaran a su poblamiento y colonización, sobre todo en las partes de su territorio que se encontraban deshabitadas o en poder de grupos no sujetos aún al control político del gobierno. Por un muy prolongado periodo de nuestra historia, se propuso que gobernar era poblar.

Pocos eran los requisitos que se exigían a los extranjeros que quisieran venir a avecindarse en nuestro país para recibir su “carta de naturalización”⁶. Revisemos primero las disposiciones de los grupos insurgentes que iniciaron la lucha por nuestra independencia de

⁶ El artículo 2º, fracc. III de la Ley de Nacionalidad vigente define a la Carta de Naturalización como “El instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros”.

España, y que pueden citarse como antecedentes en materia de derecho migratorio.

En agosto de 1811, Ignacio López Rayón (dirigente de la Suprema Junta Gubernativa en Zitácuaro, abogado y antiguo secretario de Hidalgo)⁷ planteaba que: Todos los vecinos de fuera que favorezcan la libertad e independencia de la Nación, serán recibidos bajo la protección de las leyes...Todo extranjero que quiera disfrutar de los privilegios de ciudadano americano deberá solicitar carta de naturaleza a la Suprema Junta y le será concedida con el acuerdo del ayuntamiento respectivo.

“El 22 de octubre de 1814, se proclama la Constitución de Apatzingán, la cual se inspiraba en las constituciones francesas de 1793 y 1795, establecía el sistema representativo nacional, la separación de tres poderes, los derechos del ciudadano y la libertad de expresión”⁸. En sus artículos 13 y 14, estipulaba que se consideraban ciudadanos de esta América a todos los nacidos en ella y que los extranjeros radicados en el territorio mexicano, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opusieren a la libertad de la nación, se reputarían como ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgara, y gozarán de los beneficios de la ley.

⁷ Colegio de México, “Historia General de México 1”, Tomo 1, Editorial Harla (México, 1990) p. 619

⁸ Colegio de México, Op. Cit. p. 629

Debido a que la consumación de la Independencia fue realizada por Iturbide y no por sus iniciadores, Hidalgo o Morelos, luego de la firma de los tratados de Córdoba en 1821, y constituido el país como Imperio Mexicano, nuevamente se buscó mantener en la nueva nación la condición privilegiada que los españoles peninsulares habían tenido en ella durante la Colonia. El Artículo 15 de dichos Tratados establecía el derecho de “toda persona, sin distinción entre nacionales y extranjeros, de trasladarse con su fortuna a donde le convenga, pero los europeos avecindados en Nueva España y los americanos residentes en la península podían permanecer en cualquiera de los dos lugares, adoptando como patria el nuevo o el antiguo Estado.

El Congreso Constituyente de 1823, en cambio, al establecer para México la forma republicana de gobierno, volvió a sujetar a la autorización del Poder Ejecutivo de la Nación la expedición de la carta de naturalización en favor de casi cualquier extranjero que la solicitara.

En 1824, un decreto expedido el 16 de mayo, ofreció a los extranjeros que vinieran a establecerse en México toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades. Conforme a este decreto, todo extranjero, al pisar suelo mexicano, comenzaba a tener los mismos derechos que los nacionales, en lo relativo a sus personas e intereses”.⁹

Esta nueva concepción incluyente o de apertura del derecho migratorio en nuestro país se explica, en parte, por las ideas en las que

⁹ Colegio de México, Op. Cit. pp. 632-634

se basó inicialmente el movimiento independentista mexicano, que tuvo como marco de orientación a la Revolución Francesa y a la Norteamericana.

La política migratoria mexicana rebasó muy pronto la impuesta por España a sus colonias basada en el concepto de la exclusión de los extranjeros en la vida económica, política y social, con la idea de evitar la injerencia de otras potencias europeas en los territorios americanos bajo el dominio español.

Para este efecto se entendían como españoles “los nacidos en los puntos que dominaba el Rey de España, así como los hijos de españoles nacidos en alta mar. Sin embargo, se exceptuaba del cumplimiento de este mandato a los nacidos en otras colonias españolas como Cuba, Puerto Rico y Filipinas, así como a los hijos de españoles nacidos en América.

En esa Ley sobre Expulsión de Españoles se establecía que el español que incumplía el mandato mencionado, se hacía acreedor a la pena de privación de su libertad por seis meses en una fortaleza, y después era embarcado, aún en contra de su voluntad. El gobierno, a través de la Hacienda Pública, financiaba el viaje de aquellos españoles expulsados que no contaran con los recursos necesarios, dentro de la más estrecha economía”.¹⁰

¹⁰ Colegio de México, Op. Cit. pp. 632-634

En virtud de que tal política restrictiva sólo se aplicaba a los españoles que no reconocieran la independencia de México, también en 1829 se publicó una ley para facilitar la colonización del norte del país, que propició el asentamiento de migrantes de otros orígenes en territorio tejano, entre los que predominaron los estadounidenses.

Como antecedente de las normas migratorias vigentes, cabe decir que, en 1832, se expidió una ley que facultaba al Supremo Gobierno para hacer salir del territorio de la República a cualquier extranjero no naturalizado, cuya permanencia calificara como perjudicial para el orden público, aún cuando aquél se hubiese introducido y establecido con las reglas prescritas en las leyes.

Como se recordará, en aquella década de los treinta del siglo XIX, se registraron diversos amagos de guerra por parte de los Estados Unidos, y en prevención de tal posibilidad, en 1836 el gobierno mexicano estableció nuevas restricciones en lo relativo a la adquisición de tierras por parte de los extranjeros en las zonas fronterizas y en los litorales del país.

Sin embargo, en los demás espacios del territorio nacional, se mantuvo la política de promover abiertamente la inmigración extranjera.

En 1842, Antonio López de Santa Anna, publicó un decreto mediante el cual se considerarían mexicanos a aquellos extranjeros que fueran admitidos por el gobierno para desarrollar actividades castrenses a favor de la nación, y en 1846 se publicó un decreto sobre

naturalización de extranjeros que tenía como objeto promover la entrada de todo extranjero que manifestara su deseo de naturalizarse mexicano, siempre y cuando acreditara tener una profesión o industria útil que le proporcionara medios honestos de subsistencia, o bien que manifestara su deseo de ingresar a la armada o ejército nacionales.

En medio de aquellos años de crisis, inestabilidad y penuria de la joven nación mexicana, dos grandes intervenciones extranjeras armadas y sus consecuencias, marcaron y cambiaron nuestra historia.

La invasión norteamericana acontecida en tres etapas metódicas, “fueron Florida y Luisiana las primeras, al abrir el camino para entrar en el tratado de 1819 que reformo las fronteras de la zona; la segunda etapa se representa con Texas y su anexión, luego Oregón, y la tercera sería el resultado obtenido con la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848 después de la guerra”.¹¹ Todo ello desembocó en la pérdida de más de la mitad del territorio nacional; y la que unió en contra de nuestra República a varias potencias europeas, destacadamente Francia, dividiendo a los mexicanos en una larga guerra, a la vez civil e internacional.

Ya durante este período, en 1854, se publicó un decreto sobre Extranjería y Nacionalidad que contenía disposiciones referentes a la obligación de los extranjeros de solicitar carta de seguridad, que debía ser renovada anualmente, para poder gozar de los derechos civiles que

¹¹ García Bosch Carlos. “México en la Historia 1770-1865”, El aparecer de una nación. Editorial UNAM (México-1993) p.27

otorgaba la República. En su texto se establecía que los extranjeros que se “introdujeran al territorio nacional sin el correspondiente pasaporte y sin los requisitos de la Ley, serán detenidos en el puerto o primer lugar de su arribo, hasta que, dada cuenta al Gobierno por el Ministerio de Relaciones, e impuesto de las calidades del extranjero, disponga lo conveniente sobre su expulsión o libre entrada. Durante el gobierno del Presidente Juárez, y a la luz de las experiencias de la guerra con Estados Unidos y la intervención francesa, se declaró durante un corto lapso el cierre de las fronteras al ingreso de extranjeros.

En mayo de 1886 se promulgó una nueva Ley en materia de Extranjería y Nacionalidad, de cuyas disposiciones cabe destacar que serían considerados como extranjeros los mexicanos ausentes de la República sin licencia, ni comisión de gobierno, ni por causa de estudios, de interés público, de establecimiento de comercio o industria, o de ejercicio de una profesión, que dejaren pasar diez años sin pedir permiso para prorrogar su ausencia, permiso que de ninguna manera excedería de cinco años. El 12 de diciembre de 1891, o sea, un quinquenio después, se expidió un decreto del Congreso que moderaba aquel criterio original, pues dio autoridad al Ejecutivo para declarar, en casos particulares, la no pérdida de la nacionalidad de los mexicanos que llevaran más de diez años residiendo en el extranjero, quienes en virtud de la Ley de Extranjería y Nacionalidad de 1886, deberían ser considerados ya como extranjeros”.¹²

¹² García Bosch Carlos, Op. Cit. p. 28

De acuerdo al Artículo 32 de la Ley de Extranjería y Nacionalidad que se comenta, sólo una ley de carácter federal podía modificar o restringir los derechos civiles de que gozaban los extranjeros, utilizando para ello criterios de reciprocidad internacional, y tomando en cuenta la nacionalidad de cada extranjero. Mantenía, sin embargo, el principio de reservar únicamente para los ciudadanos mexicanos los derechos políticos. Los extranjeros no podían votar ni ser votados para cargo de elección popular, ni ser nombrados para cualquier otro empleo o comisión propios de las carreras del Estado; ni pertenecer al ejército, marina o guardia nacional; ni asociarse para tratar los asuntos políticos del país, consignando la facultad del gobierno para expeler al extranjero pernicioso, como lo establece el Artículo 33 de la Constitución.

Fue hasta el siglo pasado, en 1909, que se utilizó por primera vez el título de Ley de Inmigración¹³ para designar a las normas que en nuestro país regulan los asuntos que se comentan en esta ocasión. En dicha ley se conferían al gobierno atribuciones para restringir la admisión de extranjeros, entre otras razones, por las de salud pública. Se buscaba combatir las epidemias de tuberculosis, peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, tifoidea y sarampión, que azotaban entonces a otros países.

Retomando la política de propiciar la migración extranjera que pudiera favorecer el desarrollo del país, esta Ley de Inmigración contenía además normas para alentar la entrada de quienes cumplieran

¹³ Diario Oficial de la Federación, martes 22 de diciembre de 1908, número 44, tomo XCIX, PP. 645-650, Esta Ley entró en vigor el 1° de marzo de 1909. Compuesta por VI capítulos y 41 artículos.

las condiciones establecidas en la Ley de Colonización de 1893. Establecía también una notable lista de prohibiciones para el ingreso de extranjeros, incluyendo, entre otros, los siguientes casos: prófugos de la justicia que hubiesen cometido delitos sancionados por las leyes mexicanas; prostitutas; anarquistas; niños menores de 16 años que no vinieran acompañados de un adulto; o personas que pudieran convertirse en una carga pública por vagancia o por mal vivencia. Y además, conforme a su Artículo tercero, salvo acuerdo especial del Ejecutivo, estaba vedada la entrada también a ancianos, raquíticos, deformes, cojos, mancos, jorobados, paralíticos, ciegos, o de otro modo lisiados o enfermos mentales.¹⁴

Como consecuencia de las reivindicaciones nacionalistas que sirvieron de marco ideológico a la Revolución Social iniciada en 1910, las políticas migratorias del país cambiaron acentuadamente en comparación con las del inicio de nuestra vida independiente y de las que privaron durante el porfiriato.

Y lo mismo podría decirse en torno a los derechos y obligaciones de los nacionales frente a los que la ley otorgaba a los extranjeros.

Los dirigentes de la Revolución Mexicana, al igual que lo hicieron los insurgentes, propugnaron por la defensa de los nacionales frente a los abusos que se habían registrado por parte de algunos extranjeros durante el siglo XIX.

¹⁴ Secretaría de Gobernación. "Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México", Editorial SEGOB (México-1996) p. 5

Así, en la Constitución de 1917, se señalan diferencias muy claras a favor de los nacionales en materia de derechos políticos, económicos y laborales. Los derechos de los nacionales frente a los extranjeros que consignó el nuevo marco constitucional, dejaron huella en las leyes migratorias que se promulgaron con posterioridad a la Revolución de principios de siglo.

En 1926, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, se promulgó una nueva Ley de Migración¹⁵ que abrogó la de 1909, y en la cual, se adoptó una política migratoria integral, y tendente a proteger los intereses de la población mexicana y la economía del país frente al resto del mundo.

Era integral porque, por primera vez en nuestra historia, se reglamentó no solamente la inmigración, sino también la emigración, incluso de nacionales. Estableció un Registro de Extranjeros y Nacionales que entraran o salieran del país, y una tarjeta de identificación para unos y otros. Este documento tenía el propósito de identificar a todos los migrantes, registrar y censar los movimientos migratorios, y controlar el cumplimiento de las normas migratorias.

En cuanto a los nacionales, tendía a la regulación de la salida de trabajadores mexicanos al extranjero, tipificando por primera vez como delito el tráfico de indocumentados.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación Sábado 13 de marzo de 1926, número 12, tomo XXXV, pp. 1-8

En la Ley de Inmigración del Presidente Calles estaba vedada la inmigración de extranjeros en más casos y con mayor rigor que los establecidos en la anterior ley de 1909, y se añadía, también por vez primera, a los narcotraficantes, e incluso a los toxicómanos.

Esta Ley de 1926 consignaba la obligación, para los inmigrantes admitidos en el país, de someterse a la inspección y verificación de las autoridades migratorias, y la comprobación de su buena conducta y forma honesta de vivir. Por primera vez, esta ley previó el fenómeno de migración en tránsito hacia otro país (los transmigrantes); la regulación de las visitas locales fronterizas; englobó en la calidad de turista a diversos tipos de no inmigrantes –viajeros por móviles de negocios, industriales, artísticos, científicos o familiares- y reguló con gran detalle la calidad de inmigrantes: otorgable a artistas, estudiantes, colonos, y trabajadores.¹⁶

Con respecto a estos últimos preveía reglas tendentes a proteger, cuando se hiciera necesario, las fuentes de trabajo para los nacionales.

Pionera del derecho migratorio mexicano contemporáneo en muchos aspectos, la Ley de 1926 creó en su capítulo II un Impuesto al Inmigrante que, aunque bajo un distinto concepto, mecánica

¹⁶ Secretaría de Gobernación. Op. Cit. pp. 26-30

recaudatoria y enfoque, anticipó ya de algún modo la actual política hacendaría en materia de cobro de derechos a los no inmigrantes.¹⁷

En agosto de 1930 se promulga una nueva Ley de Migración que, si bien recoge una buena parte de los lineamientos de la disposición anterior, reduce y simplifica muchos procedimientos.

En 1936, al inicio del sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas, se aprobó una nueva legislación migratoria, pero ahora bajo el título de Ley General de Población, que buscaba regular ya no sólo los asuntos migratorios, sino también los relativos al turismo, la demografía, y la identificación y registro de las personas.

Así nació la Dirección General de Población dentro de la Secretaría de Gobernación¹⁸. Y en esa época se inicia un nuevo

¹⁷ El artículo 42 de la Ley General de Población Vigente define al No Inmigrante como “ el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente.....” en este mismo precepto se señalan las características migratorias (Turista, Transmigrante, Visitante, Ministro de Culto o Asociado Religioso, Asilado Político, Refugiado, Estudiante, Visitante Distinguido, Visitantes Locales, Visitantes Provisionales, Corresponsal,) que puede adquirir un extranjero dentro de esta calidad considerando el tipo de actividad a desarrollar y el objeto o fin de la misma, pues siempre deberán ser lícitos y honestos.

La política hacendaria en materia de cobro de derechos a los extranjeros sentó un precedente de suma importancia en la Ley de 1926, al fijar el pago de un impuesto a los inmigrantes; actualmente la Ley Federal de Derechos fija el pago de una cuota que los extranjeros deben pagar por la autorización de ciertas características migratorias al señalar en el “ Título I, De los Derechos por la prestación de servicios, Capítulo I, De la Secretaría de Gobernación, Sección Primera, Servicios Migratorios, Art. 8°.- Por la expedición de autorización en la que se otorga calidad migratoria de no inmigrante a extranjeros y por las prórrogas correspondientes, en las diversas características migratorias, se pagará el derecho por servicio migratorio, conforme a las siguientes cuotas: I.- Turista.....210.00 II.- Visitantes hombres de Negocios o Visitantes Consejeros.....210.00 VIII.- Transmigrantes.....210.00”.

período del derecho migratorio que, con algunas variantes, sigue vigente hasta nuestros días, considerándolo como un capítulo específico del derecho demográfico o poblacional.

Esta era la visión que se adoptó en el Primer Plan Sexenal de Gobierno, que buscaba regular no sólo los flujos migratorios internacionales como parte de una política de población de concepción más amplia, sino también los flujos migratorios internos. Esta primera Ley General de Población recogió en su texto, todo lo que antes regulaban las anteriores leyes migratorias, y daba el carácter de servicio civil de carrera a la administración gubernamental en esta materia.

Como se señaló, entre las atribuciones otorgadas por esta Ley a la Dirección General de Población estaban, además de los asuntos estrictamente migratorios, el fomento del turismo y la atención de la política de población, orientada en aquella época hacia el incremento de la natalidad.

La Ley General de Población promulgada por el Presidente Cárdenas, tuvo también otros rasgos característicos: buscaba impulsar el incremento de la población (incluso por las vías del fomento de la inmigración, la repatriación, y la restricción de la emigración); procuraba

¹⁸Aspecto relevante de esta legislación fue la creación de la Dirección General de Población, es preciso señalar que el fin de la misma se encontraba perfectamente establecido en el Capítulo II, artículo 8° al señalar que “ Para el estudio de las cuestiones a que se contrae esta Ley, formulación de los proyectos respectivos y ejecución de las resoluciones y acuerdos en la materia, se crea dentro de la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Población”.

su racional distribución en el territorio, —preveía por ejemplo el poblamiento de las fronteras recuérdese el Valle de Mexicali—; así como la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; promovía el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros; la preparación de los núcleos indígenas y la protección, conservación y mejoramiento de la especie. Buscaba primordialmente la protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales, prohibiendo por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores.

Se planteaba como objetivo restringir la emigración, o por lo menos documentarla, y en los casos en que ésta se presentase, recomendaba organizar y proteger a los emigrantes y emigrados mexicanos, en los sitios de su nueva residencia, con oficinas consulares dedicadas a esa protección.

Para los repatriados, la Ley de 1936 preveía facilidades y estímulos, como la libre importación de sus bienes personales y de trabajo, así como proveerlos de orientación y recursos, con vistas a su reasentamiento en lugares propicios del país para el desarrollo de sus actividades agrícolas e industriales, entre otras.

En su inspiración nacionalista, la Ley promulgada por el Presidente Cárdenas, prohibía a los extranjeros la realización de actividades comerciales o industriales, excepto las destinadas a la exportación, y les prescribía límites con la idea de asegurar a los mexicanos el control de la vida económica de la Nación. Llegó incluso a

prohibir a los extranjeros el ejercicio de profesiones liberales —salvo excepciones de notoria utilidad— y en el extremo, restringía a los extranjeros las actividades intelectuales o artísticas remuneradas y sistemáticas, y vedaba, por tiempo indefinido, la entrada de inmigrantes trabajadores.

Como aspecto contrastante, dicha ley establecía la obligación gubernamental de recibir, en lo inmediato, a los extranjeros que vinieran huyendo de su país a consecuencia de persecuciones políticas, a reserva de resolver posteriormente su situación migratoria definitiva. Esa disposición, contenida en su artículo 58¹⁹, dio base a la recepción de los 30,000 refugiados republicanos españoles —entre ellos muchos notables intelectuales, profesionales y artistas— que huyeron del fascismo en su país en 1939. Esta política de asilo fue impulsada ante el Ejecutivo por notables mexicanos entre ellos Don Daniel Cosío Villegas.

Once años más tarde, en 1947, se promulgó una nueva Ley General de Población que mantenía varios principios de la disposición anterior, como el poblacionismo, la fusión étnica de la nación, la asimilación de los extranjeros, la preparación de los indígenas, y la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales. Los enfoques concretos, sin embargo, mostraban ya algunos cambios.

¹⁹ Secretaría de Gobernación Op. Cit p. 100

Se buscaba facilitar la inmigración colectiva de grupos extranjeros con características positivas hacia las zonas menos pobladas del territorio nacional, y se flexibilizó la recepción individual de inmigrantes que viniesen a México, por razones económicas, como rentistas, pensionistas o inversionistas, pero no como accionistas. Sólo se aceptaba a quienes llegasen al país como inversionistas en títulos o bonos de Estado o de instituciones nacionales de crédito; o bien de administradores, o en cargos de responsabilidad y confianza, al servicio de empresas o instituciones que se estableciesen en el país. Con el mismo propósito, se flexibilizó la admisión de profesionistas, en casos excepcionales, o de prestadores de servicios técnicos o especializados, siempre que no pudieran ser atendidos por los propios nacionales.

El anterior Registro de Nacionales y Extranjeros y el correspondiente documento de identidad previstos por la Ley de Migración de 1926, fueron también reconcebidos y ampliados en la Ley General de Población de 1947 bajo la denominación de Registro Nacional de Población e Identificación Personal, con la obligación de expedir la cédula de identidad personal.

La disposición referente a la recepción de los perseguidos políticos se restringió para circunscribirlo exclusivamente a los

extranjeros “que viniesen de países americanos huyendo de persecuciones políticas”.²⁰

²⁰ Secretaría de Gobernación, Op. Cit, pp. 133-152.

Veintisiete años después, una nueva Ley General de Población fue aprobada, en 1974, y debe decirse que marcó un viraje muy amplio en la política demográfica seguida hasta entonces, al pasar del poblacionismo a la planeación familiar.

Terminó así la época de que gobernar era poblar. También implicó un cambio considerable, si bien no tan amplio, en el campo de la política migratoria, al suprimir la autorización para la inmigración colectiva, considerada en esos días como inconveniente.

También era nuevo el trato que esta Ley otorgaba a la inmigración de investigadores, científicos, técnicos o docentes, buscando equilibrar apertura con protección, dentro del máximo beneficio nacional.

La caracterización del científico se amplió a quienes se internasen con el propósito de dirigir o realizar investigaciones, tanto como a preparar investigadores o a difundir conocimientos. A los rentistas se les autorizó a prestar servicios también en esas actividades. Sin embargo, la apertura continuó limitada a los ámbitos no cubiertos o insuficientemente cubiertos por mexicanos, pero ahora con la obligación adicional de instruir en su disciplina a tres mexicanos; y, cuando realizaran estudios o investigaciones específicas, se les impuso la obligación de entregar al gobierno mexicano un ejemplar de dichos trabajos.

Fue establecida una nueva clasificación y regulación de la calidad de no inmigrante conforme a una serie de características específicas, muy similares a las vigentes, ya que se incorporó al consejero de empresas; y, en la categoría de visitantes: se incluyó al visitante distinguido, al visitante local y al visitante provisional.

Cabe señalar que en la Ley del '74, se recuperó la apertura a las víctimas de persecución política sin distinción alguna por razones de nacionalidad.

Por lo que se refiere a la calidad de inmigrante²¹, se ampliaron y modificaron las características que la regulan, abriéndose progresivamente las que tienen un significado claramente económico. Así, los rentistas quedaron considerados también como inmigrantes, y sus rentas podían provenir tanto de ingresos del exterior, como de nuevas fuentes, a criterio de la Secretaría de Gobernación. Los inversionistas pueden desde entonces invertir en la industria siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país, y no solo limitados a la industria de exportación.

²¹ Por disposición del artículo 41 de La Ley General de Población vigente “los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades: a) No Inmigrante b) Inmigrante”, el mismo ordenamiento define en su artículo 44 que “Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado”. La Ley General de Población contempla 3 calidades migratorias, dos de ellas, No Inmigrante e Inmigrado las podrán adquirir los extranjeros en la internación a nuestro país, la de Inmigrado no, pues en esta última el extranjero adquiere derechos de residencia definitiva en nuestro país, situación sujeta a diversos requisitos y en la que el elemento principal de validez para su otorgamiento lo constituye el tiempo que permanezca el extranjero viviendo en nuestro país, razón de más obvia por la que no se puede conceder esta calidad a los extranjeros al momento de la internación.

No fue sino hasta 1990 que se hicieron las primeras reformas a la Ley General de Población de 1974. En buena medida obedecieron a que, en 1981, las condiciones de extrema violencia y perturbación política y social en Guatemala habían obligado a cruzar la frontera, a un grupo de 50,000 ciudadanos de ese país hacia el nuestro. México, por razones humanitarias, les dio desde entonces hospitalidad como refugiados, a pesar de no existir en nuestras leyes dicha categoría migratoria. Para convalidar esta situación jurídica, ya que no se trataba estrictamente de asilados políticos, se creó en ese año la nueva característica de No Inmigrante Refugiado que, aunada a la ya existente de asilado político, dio al esquema de nuestra legislación migratoria de protección humanitaria para el perseguido una amplitud poco usual en otros países.

Así, la Ley General de Población se proyectó desde entonces internacionalmente como un cuerpo normativo que, en éstos aspectos, superaba a cualquier convención o tratado internacional suscrito y ratificado por nuestro país hasta entonces.

El 19 de octubre de 1993, un decreto presidencial crea el Instituto Nacional de Migración como un Órgano Técnico Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que reflejaba la apertura del país en otros órdenes –particularmente el económico- a la comunidad internacional, y que buscaba otorgar la importancia que ya para entonces demandaba la atención de los asuntos migratorios.

El crecimiento del turismo, de los cruces locales y de la maquila fronteriza, así como la suscripción del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el avance del TLC, son el marco de esta transformación institucional de la antigua Dirección General de Migración de la Secretaría de Gobernación en el nuevo Instituto Nacional de Migración, como órgano desconcentrado al que se buscaba dotar de mayor agilidad, eficiencia y capacidad de respuesta.

Más adelante, una reforma política que tenía como objetivo una mayor transparencia en los procesos electorales, así como la proyección de una imagen de inobjetable práctica democrática ante la comunidad internacional, indujo a otros cambios en las reglas migratorias. Así, a partir de 1994 se matizaron algunos criterios de no injerencia de extranjeros en los asuntos políticos del país, al autorizarse la presencia de observadores extranjeros en los procesos electorales, tanto federales como estatales.

En la misma línea de procurar la legitimación internacional de los procesos electorales del país, se implantó dentro de la calidad migratoria de No inmigrante, una nueva figura, la del corresponsal, para atender adecuadamente las necesidades de los periodistas extranjeros enviados para cubrir eventos en nuestro territorio y muy recientemente, en 1998, se autorizó igualmente la internación de extranjeros como observadores de derechos humanos “in situ” bajo reglas claras y precisas.

Pero regresemos a 1996, año de las más recientes reformas a la Ley General de Población de 1974, con la idea de dar mayor protección a los derechos humanos de los migrantes, así como brindar mayor seguridad jurídica a quienes realizan trámites migratorios; propiciar la integración familiar, y combatir con mayor rigor los delitos relacionados con el tráfico de indocumentados.

En el aspecto relativo a la emigración de nacionales, una situación a que venían enfrentándose los mexicanos residentes en otros países, especialmente en los Estados Unidos de América, era que el no convertirse en ciudadanos de su país de residencia como lo hacen la mayoría de los inmigrantes de otras nacionalidades, les vedaba muchas prerrogativas y ventajas para su vida social, económica y política en dicho país. Y una de las razones por las cuales no optaban por la ciudadanía del país de residencia era que, al hacerlo, perdían automáticamente la nacionalidad mexicana.

Para facilitarles este medio de defensa de sus derechos como residentes ciudadanos, el 19 de marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Carta Magna, mediante la cual se establecieron las bases para la no pérdida de la nacionalidad de los mexicanos emigrados²² que

²² El principio de la no pérdida de la nacionalidad mexicana se matiza en la Ley de Nacionalidad reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 apartado A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto las reformas constitucionales a esos preceptos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Marzo de 1997; el 23 de enero de 1998 se publica una nueva Ley de Nacionalidad misma que entra en vigor el 20 de marzo de 1998 y abroga la anterior Ley de Nacionalidad publicada el 21 de junio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

decidieran adoptar la ciudadanía del país en el que residen actualmente.

En esta breve reseña histórica se puntualiza sobre los cambios de conceptos, dirección, giros sobre el pasado y el impacto de las relaciones internacionales –las pacíficas y las bélicas-, las tradiciones y las innovaciones, la influencia de las ideas y de los factores reales de poder de la época. A través de los siglos se observan ciertas líneas de mayor permanencia, que tienen que ver con nuestra ubicación en la geografía.

Es una realidad que el Derecho Migratorio se ha acelerado durante los últimos años. La Ley General de Población vigente, que se conforma en un 80% por disposiciones específicamente de carácter migratorio, regula también otros aspectos —como la demografía y el registro de la población— que han evolucionado de manera considerable en los últimos tiempos, si bien son de competencia concurrente de la federación, de los estados y de los municipios.

En el artículo IV transitorio de esta nueva Ley de Nacionalidad se señala “ Para beneficiarse de lo dispuesto por el artículo 37, Apartado A (“ Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interesado deberá: I. Presentar Solicitud por escrito a la Secretaría, Embajadas y Consulados de México, dentro de los 5 años siguientes al 20 de marzo de 1998; II. Acreditar su derecho a la nacionalidad mexicana, conforme lo establece esta Ley; y III. Acreditar plenamente su identidad ante la autoridad”. El Principio de la no Perdida de la Nacionalidad en nuestra Constitución es claro ya que todos aquellos ciudadanos mexicanos que habían perdido su nacionalidad al momento de adquirir otra, por disposición de la Ley de 21 de Junio de 1993, a través de la legislación vigente podrán recuperarla.

Razón por la que académicos y estudiosos del derecho migratorio consideran conveniente una separación de la materia migratoria, que es de índole exclusivamente federal, para regular estos asuntos en una ley específica, tal como ocurría hace más de media centuria, incorporándole el procedimiento de la naturalización, con el que culmina el proceso de asimilación de los migrantes y que actualmente se encuentra a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El análisis del fenómeno migratorio apunta hacia una nueva conceptualización más amplia, que incorpore como elementos fundamentales de análisis: el nivel de desarrollo económico y social de los países; los elementos de la soberanía y sus dimensiones; los mercados de trabajo; la integración de los migrantes a la estructura social de los países receptores; las relaciones internacionales; el espacio físico y el medio ambiente; así como los derechos humanos de los migrantes, entre otros aspectos relevantes.

Reclamará también la revisión y la previsión acuciosa de las obligaciones o compromisos que pudiera contraer nuestro país, buscando armonizar la salvaguarda de la soberanía, la seguridad y el interés nacionales, con una participación equitativa en los acuerdos o convenios internacionales que permitan la integración regional e interregional que nos resulte más provechosa.

CAPÍTULO 2
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

2.1 Naturaleza Jurídica

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación dispone que: “para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este Reglamento les confiere y en su caso, las específicas que le señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.

El Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación”²³.

El artículo 36 de este Reglamento se compone de once fracciones (I-XI) dentro de las que se enlistan a los órganos administrativos desconcentrados con que cuenta la Secretaría, precisando entre otros, en la fracción V del referido numeral al Instituto Nacional de Migración.

²³ Artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002.

El Instituto Nacional de Migración es el órgano encargado del ejercicio de las facultades, que sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal.

Lo anterior se entiende exceptuando aquellas facultades que de manera expresa reservan las disposiciones legales y reglamentarias de la materia al titular de la dependencia o al Subsecretario correspondiente y sin perjuicio del ejercicio directo de las facultades que competan a ambos servidores públicos.

Este mismo Reglamento define al Instituto Nacional de Migración como un “órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Para el desarrollo de sus atribuciones, el instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables”²⁴.

²⁴ Artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Julio de 2002.

La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Migración como Órgano Técnico Desconcentrado encuentra sustento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, situación que no siempre fue así pues estas disposiciones son el resultado de un proceso histórico de cambio en el que se aprecia una evolución gradual de esta Institución a través de los años.

2.2 Antecedentes Históricos

Desde el inicio de la vida independiente de México, la regulación de los asuntos migratorios ha estado a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo Federal y su evolución histórica ha sido influenciada por las circunstancias de la vida política y social del país.

Para atender la regulación de los flujos migratorios en función de la política, que en este campo se ha establecido a lo largo de nuestra historia como país independiente, se han utilizado diversas estrategias administrativas que han oscilado entre una organización desconcentrada para la entrada de extranjeros al país en puertos y fronteras a través de los Consejos de Inmigración (1909)²⁵, y una gran

²⁵ En 1909, todo lo relativo a la inmigración dependía de la Secretaría de Gobernación, la que ejercía y administraba el ramo a través de los inspectores de migración asignados a los puertos y lugares fronterizos en los que se estuviese autorizada la entrada de pasajeros procedentes del exterior. Para colaborar con los inspectores existían los Agentes Auxiliares encargados de desempeñar las funciones que los primeros les delegaran. Además de estos 2 funcionarios se crearon los Consejos de Migración, establecidos en cada uno de los lugares en que hubiere inspectores y auxiliares. Estos consejos estaban compuestos por 3 personas especialmente nombradas al efecto; o si no se hicieron nombramientos especiales del Delegado Sanitario, del Administrador de la Aduana o Jefe de Sección Aduanera entonces por común acuerdo de los dos expresados se designaría a otro empleado federal para conformar el grupo compuesto de 3 elementos. Toda resolución emitida

centralización de decisiones en las oficinas del Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación ubicadas en el Distrito Federal, las cuales contaban con un Consejo Consultivo de Migración (1930).²⁶

Es en el año de 1936 cuando nace la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación y entre sus principales funciones se encontraba el despacho de los asuntos de orden administrativo relacionados con la política demográfica que comprendía: migración, repatriación, turismo con la colaboración de la Secretaría de Economía Nacional, manejo interior de la población; intervención desde los puntos de vista demográficos y migratorios en los casos de colonización.

En materia de migración, México ha sustentado sus acciones de regulación y control en: política de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo nacional que le son inherentes, de ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los

por los inspectores de inmigración relativa a la admisión, exclusión y expulsión de extranjeros a petición del individuo interesado podía ser revisada por el Consejo de Migración.

²⁶ Este Consejo se integraba por el Secretario de Gobernación, como presidente nato, el Jefe del Departamento de Migración, como vicepresidente y por un representante de cada una de las siguientes Dependencias; Secretaría de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Hacienda y Crédito Público, de Industria, Comercio y Trabajo, de Agricultura y Fomento, Departamento de Salubridad Pública y Departamento de la Estadística Nacional.

derechos de los migrantes y atención a los mexicanos que viajan al extranjero.

Considerando los requerimientos de la política nacional, las políticas en materia de población han evolucionado y la infraestructura administrativa se enriqueció con la integración de un Consejo Nacional de Población (1974).²⁷

A partir de los últimos años de la década de los 80, el proceso migratorio ha sido un tema importante de la agenda internacional ya que los altos índices de los movimientos migratorios registrados en esa época indicaban que el fenómeno constituiría uno de los desafíos más importantes de nuestros tiempos.

La Dirección General de Servicios Migratorios fortaleció su actuación como respuesta al requerimiento de las circunstancias geográficas de nuestro país, puesto que en México confluyen las tres expresiones del derecho migratorio: Origen, Tránsito y Destino; sin embargo, el esquema central de operación fue analizado y se consideró la necesidad de operar el servicio migratorio bajo otro esquema.

Por tal motivo, el gobierno de la república decidió crear el Instituto Nacional de Migración para fortalecer y ampliar las funciones que tenía en ese momento la Dirección General de Servicios

²⁷ Producto de la Ley General de Población de 1974, es la creación del Consejo Nacional de Población que tenía a “su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos”.

Migratorios para que, en la calidad de órgano técnico especializado en la materia, enfrentara con mayor eficiencia los problemas vinculados con dicho fenómeno.

Así el 19 de octubre de 1993, por Decreto Presidencial, se crea el Instituto Nacional de Migración como Órgano Técnico Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dependiente de la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, teniendo como objetivo la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el gobierno federal.

Durante la primera etapa el Instituto enfrentó algunos problemas para consolidar su proyecto de modernización, situación que se debió a los frecuentes cambios de titulares, cuatro en poco más de un año (19 de octubre de 1993 al 15 de diciembre de 1994). La etapa de estabilización y de desarrollo operativo del Instituto se inicia en diciembre de 1994, bajo la dirección del Lic. Fernando Solís Cámara, quien fungió como Comisionado del mismo a lo largo de tres años.

Aún en su calidad de órgano técnico desconcentrado, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros era llevada al cabo directamente por la Secretaría de Gobernación y para la solución de sus necesidades inmediatas, al Instituto únicamente se le proveyó de un fondo revolvente.

El 31 de agosto de 1998 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que abrogó el Decreto de creación del

Instituto el cual, además de darle vida al Centro de Estudios Migratorios y al Centro de Capacitación Migratoria, contemplaba en su artículo 44, la estructura básica del Instituto Nacional de Migración.

“Artículo 44. El Instituto Nacional de Migración estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado quien será nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen: La Coordinación de Regulación Migratoria, la de Control y Verificación Migratoria, la de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, la de Delegaciones, la Jurídica, la de Planeación e Investigación y la de Administración, así como la Unidad de Comunicación Social y las Delegaciones Regionales”²⁸.

Aun cuando ya contaba con la estructura idónea para operar como órgano técnico desconcentrado, es hasta el 24 de mayo de 1999 en que se consolida realmente al Instituto en esa calidad al capacitarlo para ejercer a su gasto, mediante el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación por el que el Secretario de Gobernación delega en el Comisionado las facultades para ejercer el presupuesto y las administrativas correspondientes para el manejo de los recursos

²⁸ Como resultado de las reformas acontecidas en 1998 a la más reciente en julio del 2003, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente contempla esta misma estructura básica pero en esta ocasión su fundamento legal es el artículo 58.

humanos y materiales, que fue instaurado adecuadamente por el Dr. en Administración Pública y Comisionado del Instituto, Alejandro Carillo Castro, quien le dio continuidad al proceso de modernización del Instituto.

Así, la encomienda de modernizar al Instituto, ha sido privilegiada por el apoyo conferido por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien a través de acuerdos delegatorios ha fortalecido al Instituto dándole el tratamiento de un órgano maduro y responsable.

Lo anterior se manifestó a través de la propuesta que hiciera el Secretario de Gobernación al Consejo Directivo del Instituto a fines del año de 1999, en su calidad de Presidente, para crear 32 Delegaciones Regionales en lugar de 16 entonces existentes, el marco de las acciones de modernización se deriva de los compromisos del Instituto con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Gobernación, establecidos en las Bases de Desempeño²⁹ publicadas el día primero de noviembre de 1999, mismas que se firmaron dado el reconocimiento de verdadero órgano desconcentrado asumiendo con responsabilidad los compromisos signados.

Condicionado al cumplimiento de los compromisos y a una estricta medición de resultados, a través de la firma de las Bases de

²⁹ Las Bases de Desempeño constituyen una serie de compromisos celebrados entre la SHCP, SECODAM Y LA SEGOB, con el propósito de reposicionar al Instituto Nacional de Migración como elemento del Sistema de Seguridad Nacional, estableciendo principalmente metas y resultados contra Recurso y Flexibilidad Presupuestal.

Desempeño, se dota al Instituto de mayor flexibilidad operativa y presupuestal, considerando, entre otros, los siguientes propósitos:

1.- Otorgar mayor flexibilidad normativa y operativa.

2.- Asegurar la oportunidad, eficiencia y calidad en sus servicios, que su operación se sujete a los lineamientos y resoluciones que disponga su Consejo Directivo.

3.- Contar con mecanismos que promuevan la oportuna toma de decisiones y reduzcan el tiempo y recursos que se dedican al cumplimiento de trámites y procesos internos.

4.- Estimular la administración del Instituto para incrementar la productividad de sus recursos.

5.- Otorgarle al Instituto el control integral en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades prioritarios, así como la flexibilidad de utilizar los ahorros e ingresos excedentes que se generen.

6.- Vincular de manera transparente los ingresos y egresos con los resultados de su operación.

En resumen, el Instituto Nacional de Migración transita por un programa modernizador que pretende impactar positivamente la consolidación gradual de su estructura, programas, proyectos e imagen

a través de una labor continuada y permanente que en 1999 se caracterizó por la apertura de 6 etapas:

1.- Delegación de facultades en el mes de mayo de 1999 por el que el Secretario de Gobernación delega al Comisionado las facultades para ejercer el presupuesto y las administrativas correspondientes para el manejo de los recursos humanos y materiales.

2.- Desconcentración del ejercicio presupuestal al Instituto en octubre de 1999, sustentado en la aprobación del Congreso en diciembre de 1998 para aplicar el DNI³⁰ (Derecho para no Inmigrantes), que se cobró por primera vez en junio de 1999.

3.- Firma de las Bases de Desempeño en el mes de noviembre de 1999.

4.- Creación de las 32 Delegaciones Regionales en diciembre de 1999, en lugar de las 16 existentes en ese entonces.

5.- Delegación de facultades sustantivas y administrativas a los 32 Delegados Regionales en diciembre de 1999, y dotación de recursos presupuestales a partir de enero de 2000.

³⁰ El DNI (Derecho de No Inmigrante), es la cuota aprobada por el Congreso mexicano, que los extranjeros deben pagar por la autorización de la característica migratoria de Turista, Transmigrante y Persona de Negocios o Visitante Consejero, en vigor desde el 1° de Julio de 1999. Actualmente el pago del DNI asciende a 210.00 pesos, y encuentra sustento legal en el artículo 8° fracciones I, III y VIII de la Ley Federal de Derechos.

6.- Revisión y actualización normativa.

2.3 Misión, Visión y Objetivos Estratégicos

“**Misión:** Ejercer la soberanía nacional en su ámbito migratorio, mediante la promoción y facilitación de los flujos de migrantes que favorezcan el desarrollo del país y del eficaz control y verificación que requiere la seguridad nacional, con estricto apego a la ley y respeto a los derechos humanos.

Visión: Es el órgano del gobierno mexicano dotado de autonomía que es reconocido como líder en materia migratoria por la comunidad internacional.”³¹

El servicio migratorio que proporciona se caracteriza por el reconocimiento de la dignidad de la persona humana y el respeto de los derechos humanos.

Con capacidad para conocer con certeza los flujos migratorios que inciden en el territorio nacional y orientarlos mediante políticas adecuadas para su ordenamiento, de manera tal que impacten positivamente en el desarrollo del país.

³¹ Los conceptos de Misión, Visión y Objetivos Estratégicos han sido sustraídos de manera textual del Programa Institucional de Capacitación que imparte el Instituto Nacional de Migración a sus trabajadores a través de su Coordinación de Planeación e Investigación, cabe señalar que en la formación de estos conceptos participaron todos los trabajadores del Instituto.

Con facultades para resolver el fenómeno migratorio en su totalidad, teniendo bajo su control la inmigración temporal, y la definitiva, como formas de asimilación de extranjeros al Estado Mexicano.

Con el uso permanente de tecnología de avanzada, operada por personal capacitado y con un alto compromiso con el bien común, que lleva a cabo el adecuado control de los movimientos migratorios.

Que tiene en operación programas de alcance nacional y convenios internacionales que garantizan el respeto a la persona y a los derechos de los mexicanos en el extranjero y que facilitan su repatriación.

Los **Objetivos estratégicos** del Instituto Nacional de Migración se contienen fundamentalmente en 12 puntos a saber:

1.- Promover los flujos migratorios que aporten al desarrollo social, cultural y económico del país, con amplio sentido humanista y apertura al mundo, evidenciando por la información estadística respecto al número de personas por nacionalidad y actividad, con perfiles definidos y las áreas en que impacta.

2.- Facilitar los trámites migratorios de procedimientos jurídicos expeditos, que otorguen certeza y seguridad jurídica a los usuarios de los mismos, evidenciando por el cumplimiento de los indicadores estratégicos, que se determinan en las Bases de

Desempeño que ha firmado el INM y por los estudios para conocer el sentir de los usuarios de los servicios.

3.- Ejercer atribuciones de control y verificación migratoria que requiere la seguridad nacional, con apego a la Ley y pleno respeto a los Derechos Humanos y a la dignidad de los migrantes, evidenciado por la fluctuación en el número de asegurados, la duración de su permanencia en las estaciones migratorias y la incidencia de quejas, denuncias y eventuales recomendaciones de derechos humanos.

4.- Transformar al Instituto Nacional de Migración en un órgano de autonomía y personalidad jurídica propia, con la plenitud de facultades en materia migratoria, evidenciado por los Acuerdos del Comité Directivo del Instituto que apruebe las modificaciones estructurales y reformas a la Ley de la materia y del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

5.- Obtener el reconocimiento internacional como líder en la materia migratoria evidenciado por certificación o reconocimiento internacional de organismos.

6.- Lograr un servicio migratorio de calidad con sentido humanista, evidenciado por el desarrollo organizacional del INM, para obtener la certificación de calidad del servicio, generar manuales de procedimientos modernos y de calidad profesional, así como la capacitación y desarrollo del personal a través de

implantar el Servicio Migratorio de Carrera y la definición de políticas migratorias con sentido humanista.

7.- Generar un Sistema Nacional de Información Migratoria permanentemente actualizado, evidenciado por su disponibilidad en medios electrónicos de información suficiente, oportuna, ordenada y accesible, así como la existencia de mecanismos de comunicación del instituto, con otras entidades del gobierno federal y del público en general preservando la seguridad del Estado y el respeto de la Ley.

8.- Proponer y promover hasta obtener su logro la modificación de la normatividad de la naturalización de manera que esta se convierta en facultad plena del instituto y de la misma forma la relativa a la materia migratoria, evidenciado por la generación de propuestas de reforma y su concretización en modificaciones de Ley.

10.- Propiciar la orientación, creación de mecanismos eficientes y simplificación para coadyuvar en las acciones que garanticen a los mexicanos en su movimiento migratorio seguridad, protección y respeto a sus derechos y dignidad como persona humana en el territorio nacional y en el extranjero, evidenciado por la generación de convenios de colaboración con instituciones nacionales y extranjeras.

9.- Desarrollar y adquirir bienes informáticos suficientes para la generación de un Sistema Tecnológico que abarque el tema del territorio nacional, los puntos de internación y trámites.

11.- Alcanzar la autonomía de gestión del Instituto para cumplir con la responsabilidad legal, en materia sustantiva y administrativa, evidenciado por la capacidad de determinar su presupuesto y la administración de sus recursos.

12.- Instrumentar reformas al marco normativo del Instituto para adecuarlo a la realidad, facilitando el cumplimiento de los objetivos del mismo, consolidando así su autonomía técnica.

2.4 Programa Interinstitucional Paisano

Debido a la gran importancia que en materia migratoria implica el regreso seguro a nuestro país de los mexicanos que residen en el exterior por diversos motivos, el gobierno mexicano creó el Programa Paisano en diciembre de 1989, como un programa interinstitucional a través del cual las diversas dependencias federales por conducto de sus servidores públicos están obligados a proporcionar un servicio de calidad a nuestros paisanos. Si bien es cierto que este programa se desarrolla de forma interinstitucional, también lo es que: el Instituto Nacional de Migración como órgano encargado de regular los flujos migratorios en nuestro país, representa un papel especial en el cumplimiento de todas las premisas básicas del programa, ya que será dentro del seno del propio Instituto donde se estudiarán de fondo todas las situaciones que se susciten en relación a las quejas o denuncias

que se presenten en contra de las diversas autoridades federales con las que nuestros connacionales tengan contacto en su regreso a casa, situación que constituye la importancia del objeto de análisis del Programa en el presente capítulo.

El Programa Paisano se constituyó en diciembre de 1989 como respuesta del gobierno de México a las inconformidades expresadas por muchos connacionales que, año con año, al regresar a México, eran objeto de abusos y extorsiones por parte de algunas autoridades.

En los últimos años el Programa Paisano ha cumplido con orientar e informar a los connacionales que retornan al país, sobre los derechos, obligaciones y los trámites que deben hacer ante las autoridades federales.³²

Durante este tiempo se ha contado con la participación de las dependencias y entidades que integran la Comisión Intersecretarial del Programa; y gracias a la coordinación y suma de esfuerzos, se han establecido acciones de simplificación y mejoramiento de los servicios públicos federales.

³² Una parte muy importante en materia de orientación y difusión del Programa Paisano en el exterior, se ha logrado gracias a la distribución a través de nuestras embajadas y consulados de las *Guías Paisano*, en ellas se señalan los derechos y las obligaciones que tienen nuestros connacionales al momento de ser sujetos a alguna revisión por distintas autoridades mexicanas como Migración, Aduana, Sagarpa, etc.... Señalando además los números telefónicos y las dependencias ante las cuales pueden denunciarse actos de corrupción.

OBJETIVO DEL PROGRAMA PAISANO

Consiste en asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transitan o salen de nuestro país.

PREMISAS BÁSICAS DEL PROGRAMA PAISANO

- Evitar que los paisanos sufran abusos por parte de los servidores públicos;
- Promover que los trámites faciliten el ingreso, tránsito y salida del país de los connacionales y de sus bienes.
- Hacer de su conocimiento, tanto de los consulados como en los puntos de entrada y de salida del territorio nacional, la información sobre sus derechos y obligaciones.
- Brindar, a través de los módulos y líneas telefónicas gratuitas, información, orientación y recepción de quejas y denuncias.
- Apoyar la seguridad de los connacionales en las carreteras del país
- Fomentar la participación responsable de la sociedad y de los gobiernos estatales y municipales, en acciones de beneficio a los connacionales y sus familias que regresen a México.
- Promover acciones de protección de envíos de dinero.

- Impulsar la creación de proyectos productivos.

OBSERVADORES DEL PROGRAMA PAISANO

La participación de observadores, tiene la finalidad de evitar abusos o excesos por parte de las autoridades en el arribo de los connacionales a nuestro país.

Dicha actividad se encuentra básicamente enfocada a cumplir con el objetivo fundamental del Programa Paisano, que desde su origen ha sido el otorgar un servicio eficiente, transparente, honesto y expedito a los connacionales en los puntos de internación a nuestro país.

PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS OBSERVADORES

- Conocer la normatividad básica de los trámites más frecuentes, que realizan los paisanos para su ingreso al país; importación temporal de vehículos, franquicias fiscales, trámites migratorios (formas migratorias); productos de origen animal y vegetal restringidos, entre otros.
- Coadyuvar en la reducción de abusos de los servidores públicos en contra de connacionales.
- Informar y orientar a los paisanos sobre los servicios y trámites que se tienen que cumplir ante las autoridades.

- Reportar inmediatamente, ante las autoridades competentes, las anomalías que se presenten en contra de los connacionales al realizar trámites o cumplir con sus obligaciones.
- Canalizar a los Órganos Internos de Control o representantes de la SECODAM, la interposición de queja o denuncia de los paisanos en contra de servidores públicos que no actúen conforme a sus facultades y/o atribuciones.

La herramienta sustancial de trabajo de los Observadores es la “GUÍA PAISANO”. Esta guía proporciona toda la información referente a los trámites, requisitos y documentos que deben presentar nuestros paisanos en su regreso a casa en su paso por la competencia de las diferentes autoridades federales de nuestro país.

PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN.

Cuando el paisano se acerca a un observador, éste tiene la obligación de atenderlo con amabilidad y orientarle en su petición. Si desea presentar una queja, el observador deberá apoyarlo sobre el llenado del formato de queja:

- Verificar que los datos estén completos, así como los de los del (los) servidor (es) público (s) implicado (s) en los hechos; o en su defecto la media filiación.
- Indicar el trámite al que se asocian los hechos.

- Narrar en forma detallada como fueron los hechos, indicando lugar y hora.
- Verificar si el paisano cuenta con testigos o documentos que sustenten los hechos.
- Verificar que la queja esté firmada.

Al recibir la queja, cuidará de que el formato esté debidamente llenado; llevará un control de las quejas recibidas durante el día. Al final de la jornada le informará al Enlace del Programa Paisano para que tome conocimiento de ellas.

El Enlace del Programa Paisano informará y entregará al Delegado Local y éste al Regional sobre las actividades de los observadores y canalizarán las quejas, tanto a SECODAM como a las dependencias respectivas.

El Delegado Regional enviará un informe a la Coordinación Nacional del Programa Paisano sobre el Operativo, en especial sobre la problemática que se presente, a fin de resolverla desde las oficinas centrales.

2.5 Programa Interinstitucional de Protección al Migrante

El programa de protección a migrantes al igual que el Programa Paisano se encuentran ubicados dentro del marco de la Administración Pública Federal como programas interinstitucionales, ya que para su desarrollo se requiere de la cooperación de diversas dependencias en los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal.

Debido al flujo permanente de extranjeros indocumentados en su mayoría centroamericanos, que se internan por la frontera sur de nuestro país, el gobierno federal ha implementado acciones tendentes a salvaguardar su integridad física y moral. Como resultado de esas acciones se creó el Programa de Protección a Migrantes.

Son los grupos de protección a migrantes los encargados de realizar esa tarea, con este nombre han sido denominados en el Reglamento de la Ley General de Población, y como grupos Beta de protección a migrantes en los Acuerdos de Coordinación firmados por las tres instancias de gobierno donde existen grupos Beta.

Las bases legales para la creación de los grupos Beta de protección al migrante las conforman los siguientes artículos del Reglamento de la Ley General de Población:

Artículo 137.- La Secretaría podrá crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad

y de su condición de documentados o indocumentados; dichos Grupos se crearán en el marco de los Acuerdos de Coordinación que para el efecto se celebren con los ejecutivos de las entidades federativas, considerando, en todo caso, la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 138.- El Instituto coordinará la operación y funcionamiento de los Grupos a que alude el Artículo anterior, y en los mismos podrán participar, de manera conjunta, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal.

GRUPOS DE PROTECCIÓN A MIGRANTES

Objetivos Generales

1.- La protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados.

2.-Realizar labores de rescate y auxilio a migrantes en situaciones de riesgo, en coordinación con corporaciones y organismos de ambos lados de la frontera.

3.-Realizar operativos de carácter preventivo para proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes; así como combatir los

actos delictivos que se detectan en flagrancia, colaborando con las autoridades competentes.

4.- Orientar a los migrantes respecto de los derechos que les asisten así como de los riesgos naturales que enfrentan al intentar cruzar la frontera por zonas peligrosas. Además de brindarles asistencia legal y social.

Los grupos de protección a migrantes, actúan prioritariamente en las zonas fronterizas de internación clandestina y lugares de tránsito de migrantes, formando patrullas de reconocimiento en las áreas de riesgo a fin de brindar auxilio y atención en situaciones en las que peligre la vida.

CAPÍTULO 3
EL CONTROL MIGRATORIO Y
LA NACIONALIDAD

3.1 El Control Migratorio

En sentido amplio **el control migratorio** es la actividad de revisión, documentación y vigilancia de los movimientos o flujos migratorios que transitan día a día en los puntos de internación a nuestro país, dicha actividad es ejercida por los servidores públicos facultados para tal efecto, me refiero concretamente a los agentes federales de migración.

En el ejercicio del servicio público los agentes federales de migración deberán desempeñar esa actividad con los conocimientos adecuados, a fin de resolver las situaciones de facto que se presenten, el control migratorio implica una labor de absoluto cuidado, ya que no solamente tiene lugar en el momento en que se otorga a un extranjero la legal estancia en un punto de internación, sino que dicha actividad se extiende durante el tiempo que el extranjero permanezca en nuestro país y más aún cuando decide realizar otra clase de actos jurídicos (matrimonio, divorcio o adopción etc.) para los que previamente a su celebración es necesaria la aprobación de la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración.

Ya hemos señalado que el control migratorio es una actividad que se extiende más allá de los puntos de internación, esto significa que se relaciona de manera directa con los aspectos de regulación migratoria, sin embargo considero pertinente señalar que el control migratorio también adquiere una connotación diferente según sea el punto de internación de que se trate, pues los hay de tres tipos: aéreos, marítimos y terrestres, en cada uno de ellos, el control migratorio que realizan los agentes de migración, obedece a una serie

de pasos y procedimientos señalados en los manuales respectivos, lo que no implica que el control migratorio sea perfecto, pues en cada caso existen vicios que pueden afectar la seguridad nacional de nuestro país, situación que constituye el tema central de estudio del presente trabajo.

3.2 La Nacionalidad

La nacionalidad es un concepto complejo por ser una expresión que se utiliza no sólo en el lenguaje común, sino en tratados y leyes, por ejemplo, así como para aludir a principios políticos o señalar derechos y obligaciones de personas jurídicas.

El análisis del concepto requiere la consideración de diversos factores, internos y externos, susceptibles de influir en la nacionalidad de un individuo, dichos elementos de naturaleza diversa, tales como sociológica y jurídica, fundamentalmente que por una parte lo caracterizan y por otra , lo colocan en diferentes posiciones, permiten establecer diversos enfoques para su análisis, no obstante la connotación que se le quiere dar al concepto de nacionalidad lleva implícita la idea de pertenencia; su significado semántico hace referencia a la vinculación del individuo con una nación; con un grupo social de características e identidad propias, original y diferente de otros grupos, sin embargo, esta vinculación se entiende referida a un Estado, dentro de una acepción más jurídica que social.

El estudio de la nacionalidad **desde el punto de vista sociológico**, implica analizar históricamente la convivencia social del hombre, es decir la realidad que ha venido desarrollando a través de los años, porque es a partir de las memorias y experiencias pasadas cuando se logra apreciar una cierta acepción del mundo y del destino personal de los individuos.

Diversos factores como la historia, la lengua, la religión, la ideología, el suelo, la raza, el clima, el arte, las costumbres, la cultura, juegan de otra manera un papel preponderante en la formación de la nacionalidad. Son estos factores los que permiten una integración primaria de hombres para lograr una comunidad.

ELEMENTOS DE LA NACIONALIDAD.

“Elemento Activo: Lo constituye el Estado, quien lo otorga unilateral y discrecionalmente.

Elemento Pasivo: Es el individuo que la recibe, las personas jurídicas, y algunas cosas también pueden ser elementos pasivos para recibir la nacionalidad.

Nexo o Vínculo de la Nacionalidad: Es ese ligámen, fuerte y generalmente indisoluble, que une jurídicamente a la persona con el

poder gubernamental del Estado. Es el elemento que relaciona al Estado con el individuo.”³³

La doctrina analiza a este elemento de la nacionalidad a partir de tres grandes principios clásicos contenidos en las legislaciones de todo el mundo.

Principios:

1. *Ius Sangüinis*³⁴ : Desde el nacimiento se atribuye al individuo la nacionalidad de sus padres, ya que los vínculos de sangre se la imprimen.
2. *Ius Soli*³⁵ : La nacionalidad se determina por el lugar de nacimiento, en este principio no puede negarse la influencia decisiva del medio, por ejemplo la educación recibida en un país.
3. *Ius Domicili*³⁶ : Para otorgar la nacionalidad, se exige que el interesado acredite un tiempo de residencia en su territorio para asegurar una efectiva vinculación.

³³ González Martín Nuria.” Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica”, Régimen Jurídico de la Nacionalidad en México. Cap. IV, Editorial UNAM (México, 1999) p.67.

³⁴ Derecho Sanguíneo por la Sangre.

³⁵ Derecho de Suelo.

³⁶ Derecho por el Domicilio.

ASPECTO JURÍDICO DE LA NACIONALIDAD

La nacionalidad desde el punto de vista jurídico, señala el maestro Eduardo Trigueros “es el atributo que señala a los individuos como integrantes dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo”³⁷.

Se indica que la nacionalidad es un vínculo que permite al Estado, identificar a los individuos que lo componen, una figura exclusivamente jurídica y que fundamenta el principio de la nacionalidad única, un mismo individuo para él sería difícilmente componente de dos estados diferentes.

Por otra parte Henri Batiffol opina que la nacionalidad se define como “la permanencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado”³⁸ es decir es necesaria la existencia de un Estado, como requisito indispensable para que el concepto de nacionalidad pueda darse.

Niboyet señala “que es el vínculo jurídico y político que relaciona a un individuo con el Estado”.

³⁷ Nuria González Martín, citando a Trigueros Saravia Eduardo. La nacionalidad mexicana, México, Jus, 1940, pp. 17.

³⁸ Nuria González Martín, citando a Batiffol Henri y Paul Lagarde. Droit international privé, t. I, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1981.

Arellano García afirma que “es la institución jurídica a través de la cual se relaciona a una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, en función de cosas de una manera originaria o derivada”.

En conclusión podemos decir que la nacionalidad es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado, y que los hace sujetos del mismo.

3.3 Clasificación del Control Migratorio

El control migratorio al igual que los puntos de internación se clasifica en 3 tipos.

- 1.- Control Migratorio Aéreo
- 2.- Control Migratorio Marítimo
- 3.- Control Migratorio Terrestre

Control Migratorio Aéreo: Es el control que llevan al cabo los agentes federales de migración en los aeropuertos internacionales, de todos y cada uno de los extranjeros que por ellos transitan, y que básicamente consiste en otorgarles legal estancia mediante la entrega de una forma migratoria y el sello oficial sobre la misma.

Control Migratorio Marítimo: Es el control que llevan al cabo los agentes federales de migración en los puertos marítimos del territorio nacional, ya sean de carga o turísticos, y que básicamente consiste en

otorgar legal estancia a los extranjeros que desembarquen en alguno de éstos, mediante la entrega de una forma migratoria y el sello oficial sobre la misma.

Control Migratorio Terrestre: Es el control que llevan al cabo los agentes federales de migración en los puntos de internación terrestre (frontera norte y frontera sur de nuestro país), y que consiste en otorgar legal estancia a los extranjeros que por allí transitan, mediante la entrega de una forma migratoria y el sello oficial sobre la misma.

3.4 Clasificación de las Nacionalidades

Únicamente para efectos administrativos, el Instituto Nacional de Migración ha clasificado a las nacionalidades en tres grupos, que más adelante se detallan, con esto debemos entender para efectos del presente trabajo la importancia que reviste la nacionalidad de una persona para el agente migratorio que se encuentra en el filtro migratorio, ya que será a partir de aquella, lo que determinará la serie de requisitos y documentos con los que el extranjero deberá acreditarse, situación que desde luego tendrá mayor complejidad según el grupo de nacionalidades a la que el extranjero pertenezca, lo anterior se traduce por ejemplo en que la internación de un ciudadano estadounidense no será tan exhaustiva, como la de un ciudadano iraquí, para la cual se tendrán que revisar cuidadosamente todos y cada uno de los documentos que presente, cabe destacar aquí la función de seguridad nacional de los servidores públicos encargados dentro del

marco de un panorama internacional en el que pueden acontecer situaciones de cualquier tipo.

El rasgo fundamental del derecho migratorio, en cualquier país, es la discrecionalidad en la autorización de la internación de extranjeros, y la posibilidad de determinar la salida de los mismos, sin que resulte oneroso para el Estado, con el objetivo fundamental de salvaguardar la soberanía nacional, sin obstaculizar los flujos de migrantes que favorezcan el desarrollo del país y con estricto apego a la Ley y a los Derechos Humanos.

En el ejercicio de esta facultad discrecional que la Ley General de Población le otorga a la Secretaría de Gobernación, y exclusivamente para efectos administrativos, el Instituto Nacional de Migración ha clasificado a las nacionalidades en tres grupos:

- I. Nacionalidades de Permiso Previo**
- II. Nacionalidades Reguladas**
- III. Nacionalidades Libres de Regulación.**

Esta clasificación tiene efectos únicamente para la aplicación de los Acuerdos Delegatorios de Facultades, que señalan, para cada trámite migratorio, el nivel jerárquico de la autoridad competente para resolverlo.

Los requisitos, criterios y procedimientos para la resolución de los trámites son iguales para todas las nacionalidades, lo cual deriva de que la Ley General de Población, su Reglamento y el Manual de Trámites Migratorios, no establecen ninguna diferencia de requisitos o de criterios para la resolución de los trámites migratorios en razón de la nacionalidad de los extranjeros.

Las resoluciones a los trámites migratorios que emitan las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración deberán apegarse en todo momento a la Ley General de Población y a su Reglamento, con base en los requisitos que establece el Manual de Trámites Migratorios y respetando el Acuerdo Delegatorio de Facultades que corresponda a cada entidad federativa. Toda resolución migratoria requiere de una revisión adecuada de los documentos que la parte promovente presente para cada trámite, a fin de asegurarse que se cumplen las disposiciones normativas que permitan a la autoridad emitir su juicio con certeza y estar en posibilidad de detectar situaciones anómalas o documentos apócrifos.

GRUPO I. NACIONALIDADES QUE REQUIEREN PERMISO PREVIO

Grupo sujeto a las restricciones normales en las autorizaciones de internación. Se trata, en general, de países con los que México mantiene escaso contacto diplomático, o que por su situación política o económica o incluso alguna situación coyuntural o de excepción,

pueden provocar flujos de internación masiva o representar riesgos a la seguridad nacional.

Con los países del grupo I, México no ha establecido acuerdos de supresión de visas en pasaportes ordinarios, por lo que estas nacionalidades, con excepción de Yugoslavia que requiere sólo de sello consular, requieren de la visa consular para internarse, lo que supone la visita obligada a los Consulados de México en aquel país.

De conformidad con los acuerdos delegatorios vigentes, la autorización de trámites migratorios para estas nacionalidades se encuentra delegada a los niveles superiores jerárquicos del INM.

Toda solicitud de internación de las nacionalidades pertenecientes al grupo I, deberá remitirse a la Coordinación de Regulación Migratoria para su valoración y resolución. El Delegado Regional deberá remitir la solicitud junto con su opinión del caso. En su caso, la Coordinación de Regulación Migratoria comunicará la autorización a través de la oficina de enlace de la SRE.

Las únicas excepciones a esta disposición son la República Popular de China, Hong Kong, Taiwán, Colombia y Cuba, en cuyo caso las representaciones consulares en dichos países conservan la facultad para documentar a los turistas, transmigrantes y visitantes de negocios.

GRUPO II. NACIONALIDADES SUJETAS A REGULACIÓN

Grupo sujeto a sólo algunas restricciones en las autorizaciones de internación. Se trata, en general, de los países latinoamericanos, de Europa del este, las Repúblicas que integraban a la ex - URSS, y la mayoría de los países africanos y asiáticos. Se trata de países con los que existen pocas relaciones diplomáticas y comerciales.

Al igual que con el grupo anterior, con los países del Grupo II, México no ha establecido acuerdos de supresión de visas en pasaportes ordinarios, por lo que estas nacionalidades, con excepción de Jamaica y Ecuador que requieren sólo de Sello Consular , necesitan acudir a las representaciones consulares de México para obtener la visa consular.

A partir del mes de septiembre de 2001 los nacionales de 12 países del Grupo II requieren del permiso previo del Instituto para internarse a México en cualquier calidad o característica migratoria, por lo que para fines prácticos reciben el mismo trato migratorio que el Grupo I, estos países son: **Albania, Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Marruecos, Mauritania, Omán, Qatar, Sudán, Túnez y Yemen.**

Toda solicitud de internación de los nacionales de estos 12 países deberá remitirse a la Coordinación de Regulación Migratoria para su valoración y resolución. El Delegado Regional deberá remitir la solicitud junto con su opinión del caso. En su caso, la Coordinación de

Regulación Migratoria comunicará la autorización a través de la oficina de enlace de la SRE.

Otro caso excepcional es el de Brasil, que en la práctica recibe un trato migratorio igual al del Grupo III: los brasileños pueden internarse a México como turistas, transmigrantes y visitantes de negocios obteniendo la “Forma Migratoria para Turistas, Transmigrantes, Visitantes de Negocios y Visitantes Consejeros” (color azul) en las líneas aéreas, agencias de viajes o directamente en los puntos de internación al país.

Existe un acuerdo de supresión de visas en pasaportes ordinarios, por lo que los brasileños no tienen necesidad de acudir a la Embajada o los Consulados de México.

Pese a estas disposiciones, los Grupos de Nacionalidades no se han modificado por el momento, pues corresponde exclusivamente al **Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, el modificar los grupos de nacionalidad.**

GRUPO III. Nacionalidades de Regulación Libre

El Grupo III está formado por los países con el mayor grado de desarrollo económico, por lo que los flujos migratorios que originan, representan para México un beneficio económico. Asimismo están incluidos los países de Centroamérica, por su estrecha relación

geográfica, histórica y comercial con nuestro país. De ello deriva un trato migratorio preferencial, que consiste en la simplificación de requisitos y de los procedimientos de internación para los turistas y las personas de negocios.

El Grupo III está integrado por los países del bloque occidental: Estados Unidos y Canadá, así como los países de Centroamérica, Argentina, Chile, Brasil y Uruguay; Europa Occidental, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda, y las principales potencias económicas de Asia: Japón, Corea del Sur y Singapur.

Los nacionales de los países del Grupo III no requieren permiso previo para internarse a México. En su mayoría, pueden internarse como turistas, transmigrantes y visitantes de negocios obteniendo la "Forma Migratoria para turistas, transmigrantes, visitantes de negocios y visitantes consejeros (Color azul), en las líneas aéreas, agencias de viajes o directamente en los puntos de internación al país.

Con la mayoría de estos países existen acuerdos de supresión de visas en pasaportes ordinarios, por lo que sus nacionales no tienen necesidad de acudir a los Consulados de México.

Las excepciones son Centroamérica: únicamente con Costa Rica hay acuerdo de supresión de visas y sus nacionales reciben un trato real como grupo III. El resto de los países del área reciben trato como grupo II: se documentan con la forma migratoria para turistas y transmigrantes (color rojo) y requieren visa o sello consular: deben

acudir a las representaciones consulares para obtener la documentación migratoria y consular. Con la República Eslovaca no hay acuerdo de supresión de visas. **(Véase en la siguiente página Tabla de Nacionalidades).**

GRUPOS DE NACIONALIDAD

GRUPO I. NACIONALIDADES DE PREVIO PERMISO (requieren visa consular)				
1. Afganistán	11. Congo	21. India	31. Libia	41. Somalia
2. Angola	12. Corea del Norte	22. Irak	32. Lituania	42. Sri Lanka
3. Apátrida	13. Croacia	23. Irán Rep. Islámica	33. Macedonia	43. Tadzhiistán
4. Armenia	14. Cuba	24. Jordania	34. Moldova Rep.	44. Taiwán
5. Azerbaidzhan Rep.	15. China Popular	25. Kampuchea	35. Mongolia	45. Turkmenistán
6. Bahrein	16. Estonia	26. Kazakstan Rep.	36. Nigeria	46. Turquía
7. Bangladesh	17. Federación Rusa	27. Kirguistan Rep.	37. Pakistán	47. Ucrania
8. Bielorrusia Rep.	18. Georgia Rep.	28. Letonia	38. Palestina	48. Uzbekistan Rep.
9. Bosnia-Herzegovina	19. Haití	29. Líbano	39. R.D. Arabe Sajarahui	49. Vietnam
10. Colombia	20. Hong Kong	30. Liberia	40. Siria	50. Yugoslavia*

* No requiere Visa, sólo Sello consular

GRUPO II. NACIONALIDADES REGULADAS (requieren visa consular)				
1. Albania*	23. Comoras	45. Guinea Ecuatorial	66. Micronesia Rep.	87. Sierra Leona
2. Antigua y Barbuda	24. Costa de Marfil	46. Guyana	67. Montserrat	88. San Vicente y Las Granadinas
3. Antillas Holandesas	25. Curazao	47. Indonesia	68. Mozambique	89. Sudán*
4. Arabia Saudita*	26. Chad	48. Jamaica*	69. Namibia	90. Surinam
5. Argelia*	27. Chipre	49. Kenia	70. Nauru	91. Swazilandia
6. Aruba†	28. Djibuti	50. Kiribati	71. Nepal	92. Tailandia
7. Bahamas*	29. Dominica	51. Kuwait	72. Níger	93. Tanzania Rep.
8. Barbados	30. Dominicana Rep.	52. Laos	73. Omán*	94. Togo
9. Benin	31. Ecuador*	53. Lesotho	74. Papua Nueva Guinea	95. Tonga
10. Bolivia	32. Egipto*	54. Madagascar	75. Paraguay	96. Trinidad y Tobago
11. Botswana	33. Emiratos Arabes Unidos*	55. Malasia*	76. Perú	97. Túnez*
12. Brasil†	34. Eritrea	56. Malawi	77. Qatar*	98. Turcos y Caicos Islas
13. Brunei Darusalam	35. Etiopía	57. Maldivas	78. Rumania	99. Tuvalu
14. Bulgaria	36. Fiji Islas	58. Mali	79. Rwanda	100. Uganda
15. Burkina Faso	37. Filipinas	59. Malta	80. Salomon Islas	101. Vanuatu
16. Burundi	38. Gabon	60. Marruecos*	81. Samoa Occidental	102. Vírgenes Británicas Islas
17. Bután	39. Gambia	61. Marshall Islas	82. S. Cristobal y Nieves	103. Vírgenes de E.U. Islas
18. Cabo Verde	40. Ghana	62. Martinica	83. Sta. Lucía	104. Yemen*
19. Caimán Islas	41. Grenada	63. Mauricio	84. Sto. Tome y Príncipe	105. Zaire
20. Camboya	42. Guadalupe	64. Mauritania*	85. Senegal	106. Zambia
21. Camerún	43. Guinea	65. Mianmar (Birmania)	86. Seychelles Islas	107. Zimbawe
22. Centro África Rep.	44. Guinea Bissau			

* No requiere Visa, sólo Sello consular

† No requiere Visa. Los brasileños se documentan con la "Forma Migratoria de Turistas, Transmigrantes, Visitantes de negocios o Visitante Consejeros" color azul.

‡ Requiere Permiso previo del INM.

GRUPO III. NACIONALIDADES LIBRES DE REGULACIÓN (no requieren visa)				
1. Alemania	11. Chile	20. Finlandia	30. Italia	40. Polonia
2. Andorra	12. Corea del Sur	21. Francia	31. Japón	41. Portugal
3. Argentina	13. Costa Rica	22. Gran Bretaña	32. Liechtenstein	42. Puerto Rico
4. Australia	14. Dinamarca	23. Grecia	33. Luxemburgo	43. San Marino
5. Austria	15. El Salvador*	24. Guatemala*	34. Mónaco	44. Singapur
6. Bélgica	16. Eslovaquia Rep.†	25. Honduras*	35. Nicaragua*	45. Sudáfrica
7. Belice*	17. Eslovenia	26. Hungría	36. Noruega	46. Suecia
8. Bermudas Islas	18. España	27. Irlanda	37. Nueva Zelanda	47. Suiza
9. Canadá	19. Estados Unidos de América	28. Islandia	38. Países Bajos	48. Uruguay
10. Checa Rep.		29. Israel	39. Panamá*	49. Venezuela

* No requiere Visa, sólo Sello consular. Se documenta con la "Forma Migratoria para Turista y Transmigrante" color rojo.

† Requiere Visa Consular. Se documenta con la "Forma Migratoria para Turista y Transmigrante" color rojo.

‡ Requiere Visa Consular.

REVISIÓN EN FILTRO

3.5 Calidades y Características Migratorias

Todos los extranjeros que se encuentran en nuestro país sea en forma permanente como aquellos que han decidido vivir en él o bien de manera temporal como aquellos que lo visitan con fines de recreo, adquieren por disposición de Ley, una calidad y característica migratorias.

Concretamente la Ley General de Población establece 3 Calidades Migratorias a saber:

1. No inmigrante
2. Inmigrante
3. Inmigrado

Por lo que toca a las dos primeras los extranjeros podrán adquirirlas al momento de internarse legalmente a nuestro país. Debido a la naturaleza jurídica que reviste la calidad migratoria de inmigrado no es posible que los extranjeros puedan adquirirla en la internación, pues se encuentra ausente el elemento de tiempo que por ley deben cumplimentar todos los extranjeros que pretendan acceder a ella.

La Ley General de Población define estas calidades migratorias de la siguiente manera:

“No Inmigrante: Es el extranjero que con permiso de la Secretaría se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características”³⁹.

“Inmigrante: Es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna legalmente en el país, con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera localidad de inmigrado”⁴⁰.

“Inmigrado: Es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país”⁴¹.

Es preciso señalar que para las calidades de No Inmigrante e Inmigrante la Ley General de Población establece diversas características migratorias.

La Característica Migratoria de un extranjero representa específicamente su condición jurídica en la vida diaria, a través de ésta se determina cual es su actividad (aspectos básicos; por ejemplo que hace ese extranjero en nuestro país, cual es ocupación, cual es su domicilio, etc.) quedando claro que no podrá dedicarse a una actividad distinta de la autorizada.

³⁹ Artículo 42 Ley General de Población vigente.

⁴⁰ Artículo 44 LGP vigente.

⁴¹ Artículo 52 LGP vigente.

Las características migratorias se definen a mayor amplitud en los artículos 42, 44 y 48 de la Ley General de Población mismos que para fines de estudio me he permitido transcribir.

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

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

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

Visitante. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.

Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de

empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

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

Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión

extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

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

Estudiante. Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario

para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada.

Visitante Distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar esos permisos cuando lo estime pertinente.

Visitantes Locales. Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

Visitante Provisional. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.

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

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

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

ARTÍCULO 44. Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de Inmigrado.

ARTÍCULO 48. Las características de Inmigrante son:

Rentista. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos

o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.

Inversionistas. Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el Reglamento de esta Ley.

Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.

Profesional. Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del Artículo 5 Constitucional en materia de profesiones.

Cargo de Confianza. Para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país.

Científico. Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés

del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

Técnico. 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.

Familiares. Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.

Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el Reglamento.

Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.

Artistas y Deportistas. Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.

Asimilados. Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.

ARTÍCULO 52. Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país”⁴².

3.6 Formas Migratorias para los Extranjeros

“La Secretaría de Gobernación queda facultada para establecer los formatos que se utilicen para acreditar las distintas calidades y características migratorias con que los extranjeros y extranjeras se internen y permanezcan en el país, así como los que se utilicen para la entrada y salida de mexicanos; dichos formatos serán de uso obligatorio según lo disponga su publicación en el Diario Oficial de la Federación”⁴³.

⁴² Instituto Nacional de Migración. “Legislación Migratoria 1”, Guía de Operación. Pp 7-9.

⁴³ Artículo 95 del Reglamento de la Ley General de Población vigente.

Forma Migratoria de Turista, Transmigrante, Visitante de Negocios y Visitante Consejero

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FOLIO No. *0100000001

FORMA MIGRATORIA PARA TURISTA, TRANSMIGRANTE, VISITANTE, PERSONA DE NEGOCIOS O VISITANTE CONSEJERO
MIGRATORY FORM FOR FOREIGN TOURIST, TRANSMIGRANT, BUSINESS VISITOR OR COUNCILOR VISITOR
INTERNACIONAL AEREA / ENTRANCE BY AIR

1. PARA EL LIBRADO DE ESTA FORMA O SU CANCELACION DEBE PRESENTAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE SE ENUNCIAN EN EL PASAPORTE (SEE CLARIFICATION IN PASSPORT)

1.1 NOMBRE (S) Y APELLIDOS (S) / FIRST NAME (S) AND FAMILY NAME (S) (SEE CLARIFICATION IN PASSPORT)

1.2 PAIS DE NACIMIENTO / COUNTRY OF BIRTH

1.3 NACIONALIDAD ACTUAL / CURRENT NATIONALITY

1.4 FECHA DE NACIMIENTO / DATE OF BIRTH

1.5 SEXO / SEX

1.6 ESTADO CIVIL / CIVIL STATUS

1.7 DOMICILIO PERMANENTE / PERMANENT ADDRESS ABROAD

1.8 CUBO Y NOMBRE / Street and Number

1.9 Ciudad / City

1.10 Estado / State

1.11 País / Country

2. DESTINO PRINCIPAL EN MEXICO / MAIN DESTINATION IN MEXICO (Dirección o Nombre del Hotel / Address or Hotel in Mexico)

2.1 Ciudad / City

2.2 Estado / State

3. NUMERO DE PASAPORTE / PASSPORT NUMBER

3.1 VIGENCIA / EXPIRATION DATE

3.2 LUGAR DE EMISIÓN / PLACE OF ISSUE

4. OCUPACION / OCCUPATION

4.1 AREA DE ACTIVIDAD / FIELD OF ACTIVITY (SEE CLARIFICATION IN PASSPORT)

UNICAMENTE VISITANTE PERSONA DE NEGOCIOS / ONLY BUSINESS VISITOR
FORMA PARA PERSONA DE NEGOCIOS O VISITANTE CONSEJERO
MIGRATORY FORM FOR BUSINESS VISITOR OR COUNCILOR VISITOR

5. EMPRESA EXTRANJERA DE LA CUAL DESEA PARTICIPAR / OVERSEAS BUSINESS COMPANY OF FIRM

5.1 Ciudad / City

5.2 Estado / State

5.3 País / Country

6. EMPRESA EN MEXICO / FIRM TO WHICH HE/ SHE WANTS TO CONDUCT BUSINESS WITH

6.1 Ciudad / City

6.2 Estado / State

6.3 Número Establecimiento / Establishment Number

7. ACTIVIDAD EN MEXICO / ACTIVITY IN MEXICO

7.1 EMPRESARIAL / PROFESSIONAL

7.2 COMERCIO MEXICANO / TRADE OF BUSINESS

7.3 SUPLENTE PERMANENTE DE PERSONAS / PERMANENT SUBSTITUTE

7.4 TRABAJO EN UN EMPLEO / WORKING IN A JOB

8. PARA USO OFICIAL - FOR OFFICIAL USE ONLY

8.1 TURISTA / TOURIST

8.2 TRANSMIGRANTE / TRANSMIGRANT

8.3 VISITANTE PERSONA DE NEGOCIOS / BUSINESS VISITOR

8.4 VISITANTE CONSEJERO / COUNCILOR VISITOR

8.5 OTRO / OTHER

8.6 FECHA DE ENTRADA / DATE OF ENTRY

8.7 FECHA DE SALIDA / DATE OF DEPARTURE

8.8 DIAS / DAYS

9. FECHA DE ENTRADA Y FORMA DE ENTRADA POR AEREO / ENTRADA EN LA FORMA DE ENTRADA POR AEREO (SEE CLARIFICATION IN PASSPORT)

FORMA DE ENTRADA / ENTRANCE FORM

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La nueva forma migratoria color azul sustituye a las formas FMT para turistas, FM6 para Transmigrantes, FMN para Visitantes de negocios del TLC, y la FMVC para Visitantes de negocios y consejeros.

Existe en dos modalidades:

1. Internación aérea:

- La forma es entregada al usuario por la línea aérea o bien por la propia autoridad migratoria en el punto de internación.
- Los derechos están incluidos en el costo del boleto de avión.
- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2000.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FOLIO No. **0503500036**

FORMA MIGRATORIA PARA TURISTA, TRANSMIGRANTE, VISITANTE PERSONA DE NEGOCIOS O VISITANTE COMERCIERO
MIGRATORY FORM FOR FOREIGN TOURIST, TRANSMIGRANT, BUSINESS VISITOR OR COMMERCIOR VISITOR

1. PAIS DE NACIMIENTO / COUNTRY OF BIRTH: NACIONALIDAD ACTUAL / CURRENT NATIONALITY:

2. FECHA DE NACIMIENTO / DATE OF BIRTH: SEXO / SEX: 3. ESTADO CIVIL / CIVIL STATUS:

4. DOMICILIO PERMANENTE / PERMANENT ADDRESS ABREVIADA:

5. DESTINO PRINCIPAL EN MEXICO / MAIN DESTINATION BY MEXICO:

6. NUMERO DE PASAPORTE / PASSPORT NUMBER: 7. FECHA DE EXPIRACION / EXPIRATION DATE: 8. LUGAR DE EMISION / PLACE OF ISSUE:

9. OCUPACION / OCCUPATION:

10. MEDIO DE TRANSPORTE / TRANSPORTATION:

UNICAMENTE VISITANTE PERSONA DE NEGOCIOS / ONLY BUSINESS VISITOR

11. EMPRESA EXTRANJERA DE LA QUE FORMA PARTE / FOREIGN COMPANY OF WHICH HE IS PART:

12. EMPRESA EN MEXICO CON LA QUE REALIZA ACTIVIDADES / COMPANY IN MEXICO TO WHICH HE IS ACTIVELY ENGAGED:

13. ACTIVIDAD EN MEXICO / ACTIVITY IN MEXICO:

14. PARA USO ESPECIAL (FOR OFFICIAL USE ONLY): TURISTA TRANSMIGRANTE VISITANTE PERSONA DE NEGOCIOS VISITANTE COMERCIERO

15. DÍAS DE LA ESTADIA / STAYING PERIOD: DÍAS / DAYS:

SELO DEL BANCO

SAT
PAGO DE DERECHOS POR LA CALIDAD MIGRATORIA
 FOLIO No. **0503500036**

CLAVE

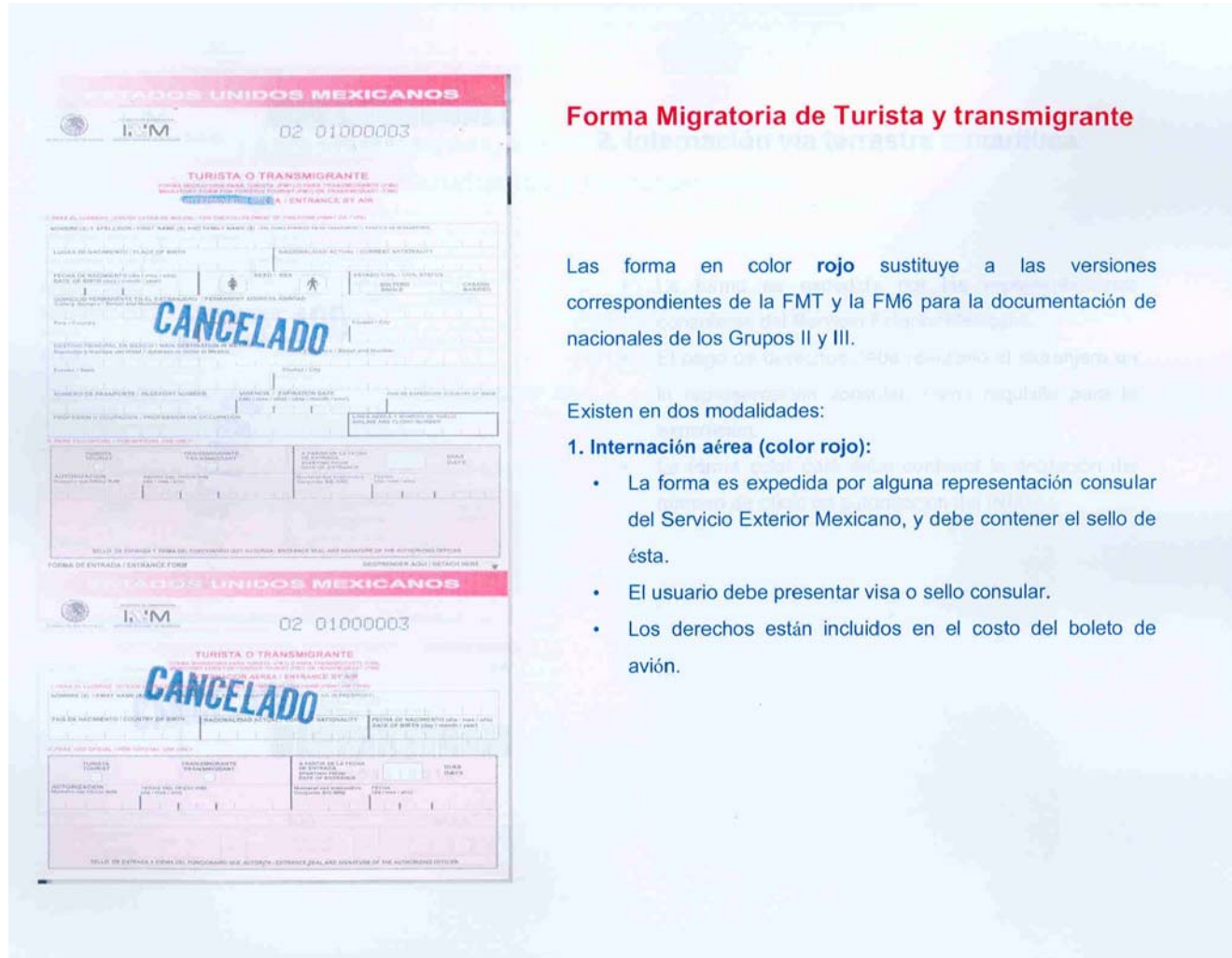
16. MONEDA DE LA CANTIDAD A PAGAR / CURRENCY OF THE AMOUNT TO BE PAID: 17. CANTIDAD A PAGAR / AMOUNT TO BE PAID: 18. MONEDA DE LA CANTIDAD A PAGAR / CURRENCY OF THE AMOUNT TO BE PAID:

CANCELADO

Forma Migratoria de Turista y Transmigrante

2. Internación vía terrestre o marítima:

- La forma es entregada al usuario por la propia autoridad migratoria en el punto de internación.
- El pago de derechos debe realizarlo el extranjero durante su estancia en el país y exhibirlo al momento de salir.



Forma Migratoria de Turista y transmigrante

Las forma en color rojo sustituye a las versiones correspondientes de la FMT y la FM6 para la documentación de nacionales de los Grupos II y III.

Existen en dos modalidades:

1. Internación aérea (color rojo):

- La forma es expedida por alguna representación consular del Servicio Exterior Mexicano, y debe contener el sello de ésta.
- El usuario debe presentar visa o sello consular.
- Los derechos están incluidos en el costo del boleto de avión.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FOLIO No. **0600015012**

TURISTA O TRANSMIGRANTE

FORMA MIGRATORIA PARA TURISTAS O TRANSMIGRANTES (FORMA MIGRATORIA PARA EXTRANJEROS QUE VISITAN EL TERRITORIO NACIONAL PARA EFECTOS DE TURISMO O PARA ESTUDIANTES O LABORES)

CANCELADO

CANCELADO

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

5-A

SELO DEL BANCO

CANCELADO

FOLIO No. **0600015012**

CLAVE	IMPORTE	
437	0000	CANCELADA (FORMA MIGRATORIA)

2. Internación vía terrestre o marítima:

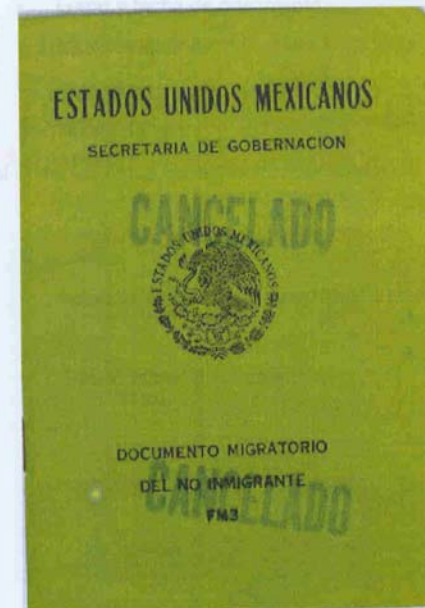
- La forma es expedida por las representaciones consulares del Servicio Exterior Mexicano.
- El pago de derechos debe realizarlo el extranjero en la representación consular, como requisito para la expedición.
- La forma color café debe contener la anotación del número de oficio de autorización del INM.

FM3

Forma migratoria para los Visitantes, Ministros de Culto, Refugiados, Asilados Políticos, Estudiantes y Corresponsales

La FM3 es una forma migratoria tipo pasaporte de 20 páginas que se expide a los **No Inmigrantes**.

La FM3 es expedida únicamente por autoridades migratorias o consulares, por lo que debe presentar la firma del funcionario y el sello de la oficina que la expide.



Este documento faculta a su titular a permanecer en el país, en calidad de No Inmigrante por 365 días, como NO INMIGRANTE-VISITANTE de acuerdo al artículo 42, fracción III, de la Ley General de Población en vigor, con el fin de autorización de este Secretario Núm. 28668 de fecha 8/VII/98 de valor económico \$ 630.00 Fecha Oficial Núm. A. 7811997 de fecha 8/VII/98 MEXICO, D.F., A 9 DE JULIO DE 1998

SECRETARÍA DE INTERIORES INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION DE REGISTRO Y ARCHIVO MIGRATORIO

Lugar y fecha de expedición
D.F. C. MA. GUADALUPE PEREZ MIRANDA
Firma del funcionario

Nº 790760

Fotografía de frente

Huella dactilar (el pulgar derecho)

DATOS DEL TITULAR
Nombre: SUSANA MOSTE MARTINEZ
Nacionalidad: ESLOVACA
Fecha de nacimiento: 31 DE AGOSTO DE 1964
Lugar de nacimiento: HABANA, CUBA
Sexo: MUJER Estado civil: CASADA
Actividad autorizada: DEPENDIENTE ECONOMICO

Firma del interesado

Contiene los datos generales del extranjero:

- Nombre
- Lugar y fecha de nacimiento
- Nacionalidad
- Fotografía,
- Huella dactilar

Así como los datos de la autorización oficial del INM:

- Número y fecha del oficio
- Calidad y característica migratoria
- Actividades que le son permitidas realizar al titular, y
- Temporalidad de la estancia.

FMVL

Forma Migratoria para Visitantes Locales



La FMVL sustituye al tradicional "pase local", documento expedido por los gobiernos de Guatemala y Belice

La FMVL se expide a los nacionales de Belice y Guatemala que sean residentes de ciudades fronterizas con México.

Permite al titular entradas y salidas múltiples en cada ocasión hasta por 72 horas.

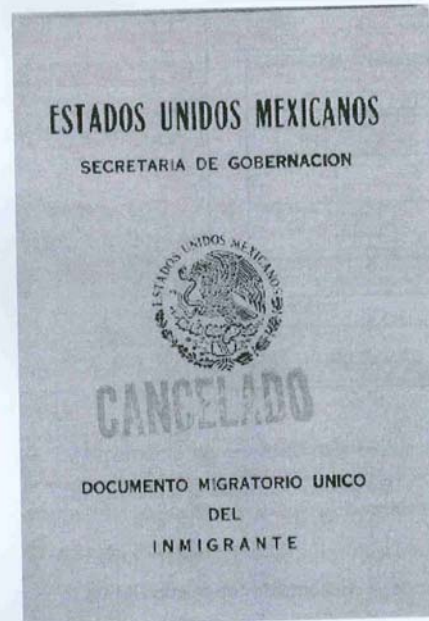
Guatemaltecos:

- Permite internarse hasta la ciudad de Comitán de Domínguez, Chiapas, que representa 57 kilómetros paralelos a la línea fronteriza.

Beliceños:

- Permite internarse a todo el territorio del estado de Quintana Roo.

FM2 Inmigrantes e Inmigrados



La FM2 la expide el Instituto Nacional de Migración a los extranjeros a los que se otorga la calidad de **Inmigrante** en todas sus características migratorias: Rentista

- I. Inversionista
- II. Profesional
- III. Cargo de confianza
- IV. Científico
- V. Técnico
- VI. Familiar
- VII. Artista y deportista
- VIII. Asimilado.

Excepcionalmente el INM autoriza a las representaciones consulares a expedir la FM2 a favor de los Inmigrantes Familiares.

FME Formato Estadístico para Mexicanos

F. M. E. PARA MEXICANOS		No.	INM INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIONES
PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE(S)
<small>LLEVESE A MIEMBRO O LETRA DE FONDO</small>			
<small>Sexo</small>	<input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/> M	<small>Lugar y fecha de nacimiento</small>	<small>OBSERVACIONES PARA USO OFICIAL</small>
<small>Ocupación</small>			
<small>Modo del viaje</small>	<small>Regreso</small> <input type="checkbox"/> <small>Para</small> <input type="checkbox"/> <small>Estudio</small> <input type="checkbox"/> <small>Otro:</small> _____	<small>Sello oficial de salida</small>	
<small>Documento presentado en México a raíz del viaje</small>			
<small>Modo de transporte</small>			<small>Sello oficial de entrada</small>
<small>Firma</small>			

- Al momento de entrar al país o salir de éste, los mexicanos deben obtener y llenar la forma estadística FME y entregarla a la autoridad migratoria.
- La FME puede ser obtenida en agencias de viaje, líneas aéreas o bien directamente en las oficinas del INM en los puntos de internación.

FME

Formato Estadístico para Extranjeros

Al entrar al país por cualquier punto de internación a México, los extranjeros, con excepción de los turistas y los transmigrantes, deben obtener y llenar la forma estadística FME y entregarla a la autoridad migratoria.

Al salir del país, los extranjeros con residencia en México deben obtener y llenar la FME y entregarla a la autoridad migratoria; al regresar a México el extranjero debe entregar la copia correspondiente de la FME que obtuvo al momento de salir.

F. M. E. PARA EXTRANJEROS			No. _____	
LLENARSE A MANO O EN LETRA DE IMPLOME				
PRIMER APELLIDO _____	SEGUNDO APELLIDO _____	MONEDAS (\$) _____	Nombre y dirección de la empresa a donde debe ir al momento de salir	
Lugar de Procedencia _____			Calle, número y colonia _____	Ciudad _____
Sexo F <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/>	Lugar y fecha de nacimiento _____	Nacionalidad actual _____	Estado _____	Teléfono _____
Método de transporte _____			Autoridad migratoria _____	
FORMA MIGRATORIA PNT <input type="checkbox"/> PND <input type="checkbox"/> Otro: _____			No. de Pasaporte _____	
No. de documento migratorio _____			No. de Explotación _____	
Sesiones: Solo <input type="checkbox"/> Con familiares <input type="checkbox"/> Cuales: _____			Firma del Explotador _____	
Causales previstas en la Reglamentación Migratoria _____			OBSERVACIONES PARA USO OPCIONAL _____	
Calle, número y colonia _____			Ciudad _____	
Estado _____			Teléfono _____	
			Sello oficial de entrada	Sello oficial de salida

La entrega de la FME no obliga al Instituto Nacional de Migración a autorizar la entrada o salida al país de los extranjeros.

CAPÍTULO 4
EL CONTROL MIGRATORIO AÉREO

4.1 Puntos de Internación Aérea del Territorio Nacional

El tema que ahora nos ocupa, se desarrolla en los puntos de internación aérea, ya que es en ese lugar en donde se aplica el sistema a través del cual los agentes migratorios documentan a los pasajeros que arriban a nuestro país, sistema que en términos administrativos podemos denominar como la **revisión de la documentación en filtro**.

En términos concretos los puntos de internación aérea de nuestro país son los aeropuertos internacionales, ya que debido a su carácter de internacional, arriban a éstos ciudadanos extranjeros, es aquí donde encontramos al personal de migración encargado de vigilar a las personas que ingresan y salen del territorio nacional.

A continuación detallaremos el procedimiento de documentación realizado por los agentes migratorios en los aeropuertos internacionales. Lo anterior es con el propósito de realizar una crítica propositiva en la parte final del presente trabajo.

4.2 Procedimiento del control migratorio de entrada y salida por los puntos de internación aérea del territorio nacional

Propósito:

Controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretendan ingresar al territorio nacional por los lugares destinados al tránsito de personas en los Aeropuertos Internacionales, verificar la documentación migratoria; aceptar o rechazar el ingreso o salida, y operar los registros correspondientes. Lo anterior a través de la inspección y verificación migratoria en aeropuertos internacionales.

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
1.	Empresa de Aerotransporte.	Avisa al comandante de aeropuerto sobre la llegada o salida de la aeronave y solicita la inspección y verificación migratoria de los pasajeros y tripulantes.	Oficio de Solicitud Entrada. Oficio de Solicitud de Salida.
2.	Comandante de Aeropuerto.	Informa a las autoridades migratorias del arribo o salida de aeronaves en vuelo internacional.	
3.		¿Aeronave arriba o Sale?	
4.	Agente Migratorio comisionado.	Aeronave sale, recibe de la empresa aérea la lista de pasajeros y tripulantes.	Lista de Pasajeros. Lista de tripulantes.
5.	Agente Migratorio Comisionado.	Revisa los documentos de los pasajeros en orden de llegada conforme las listas.	Lista de Pasajeros. Lista de Tripulantes.

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO.
		<p>formuladas y entregadas por la empresa a la autoridad migratoria en el aeropuerto.</p> <p>¿Existe Impedimento?.</p>	Documentos de Pasajeros.
6.	Agente Migratorio comisionado.	<p>Si existe impedimento,</p> <p>-Levanta el acta administrativa.</p> <p>- Avisa a oficinas centrales para la imposición de la sanción correspondiente a la empresa de aerotransporte.</p>	Acta Administrativa para transportación aérea.
7.	Personal Migratorio Comisionado.	No hay impedimento, comunica a la Comandancia del Aeropuerto.	
8.	Comandancia de aeropuerto.	Autoriza salida de la aeronave.	
9.		¿Aeronave cancela Salida?	
10.	Empresa de Aerotransporte.	No cancela, aeronave continua su viaje.	
11.	Empresa de	Si cancela, presenta ante la	

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
12	Aerotransporte. Agente Migratorio comisionado.	autoridad migratoria a todos los pasajeros para el trámite correspondiente, para reiniciar en el paso 15. Aerotransporte arriba, aborda la nave y requiere del comandante o piloto la lista de pasajeros y tripulantes.	Lista de Pasajeros. Lista de Tripulantes.
13.	Agente Migratorio comisionado.	Vigila el traslado de pasajeros a las áreas asignadas para la revisión.	
14.	¿Pasajeros en tránsito inmediato?.		
15.	Empresa de aerotransporte.	Si, recoge la documentación que posean los pasajeros, la cual devolverá al hacer conexión. Continúa su viaje dentro de las 24 horas siguientes a su arribo bajo la responsabilidad de la empresa.	Documentos de pasajeros.
16.	Agente Migratorio comisionado.	Si no, Revisa los doctos. De los pasajeros.	

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
17.		¿Existe alguno de los motivos previstos en el art. 37 de la LGP y 106 de su Reglamento?.	
18.	Agente Migratorio comisionado.	No tiene impedimento de internación, permite el ingreso al país.	
19.	Agente Migratorio comisionado.	Si tiene impedimento resuelve lo conducente.	
20.	Agente Migratorio comisionado.	Procede el rechazo. El costo de la transportación del extranjero rechazado estará a cargo de la empresa. La que recibirá además la sanción respectiva.	FIN DEL PROCEDIMIENTO

4.3 El rechazo de extranjeros en el control migratorio aéreo

INTRODUCCIÓN

Sea cual fuere el punto de internación (aéreo, marítimo o terrestre) a nuestro país, la seguridad nacional en ellos constituye una prioridad para el estado mexicano en el marco de las funciones de

seguridad nacional que debe garantizar a sus gobernados, por tratarse del desplazamiento de personas y bienes dentro de un país, siendo responsabilidad de la autoridad migratoria el llevar al cabo decisiones y actos de autoridad dentro del ámbito de las atribuciones que señalen la Ley General de Población, su Reglamento y legislaciones inherentes, para aceptar el ingreso de personas que beneficien el desarrollo económico y social del país.

En virtud de la importancia que para el estado mexicano significa el ingreso de extranjeros a nuestro país cumpliendo con los requisitos para una estancia legal, resulta necesario homogeneizar los criterios por parte de todas las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, para la aplicación de la figura jurídica del rechazo, estipulada en la Ley General de Población, y sea de esta forma como se reduzca el número de casos de extranjeros que tengan que salir del país bajo resoluciones de expulsión, debido a irregularidades que pudieron haber sido detectadas al momento de la internación.

**PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA
FIGURA JURÍDICA DEL RECHAZO**

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
1.	Agente Federal de Migración.	<p>Revisa la forma migratoria ya requisitada y solicita el comprobante de nacionalidad o calidad migratoria:</p> <p>Para mexicanos alguno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Acta de Nacimiento. -Credencial de elector. -Cartilla del Servicio Militar Nacional. -Pasaporte Vigente. -Clave Única de Registro de Población (CURP). -Licencia de Conducir Vigente -Declaración bajo protesta de decir verdad que es mexicano. <p>Para extranjeros:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Documentos que determinen su calidad migratoria. 	<p>-Forma Migratoria.</p> <p>-Comprobante de nacionalidad o calidad migratoria.</p>

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
		<ul style="list-style-type: none"> - Certificado de nacimiento. - Licencia de conducir. - Requisitos fijados en el permiso de internación. Permite el ingreso al país.	
2.	Supervisor migratorio autorizado.	Procede a revisión secundaria, si existe duda en los siguientes casos: <ul style="list-style-type: none"> -La autenticidad de los documentos con los que el extranjero busca la internación. - Las declaraciones del extranjero. - La personalidad del extranjero. Confirma la duda y procede al rechazo ya que el extranjero o extranjeros se encuentran en alguno de los supuestos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Carece de documentación migratoria vigente. - No posee documentación migratoria. 	

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO.
		<ul style="list-style-type: none"> - La documentación migratoria no se encuentra en regla. - Comunica al Delegado Local las razones del rechazo y solicita indicaciones. 	
3	Delegado Local.	Ordena que el o los extranjeros rechazados sean conducidos a la estancia migratoria, localizada en esa misma área.	Reporte.
		Ya que él es el responsable de la custodia, estancia y vigilancia del o los extranjeros asegurados, a quienes se les determinó el rechazo, así como de su seguridad personal y de tomar las medidas pertinentes para evitar la evasión o algún otro acto que ponga en riesgo la seguridad de las instalaciones.	
4	Agente Migratorio.	Custodia a los extranjeros hasta que las empresas de transporte internacional respondan de los gastos originados por la de -	

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
		volución de los pasajeros que fueron rechazados, además de los gastos y las sanciones ocasionados por la situación ilegal de los extranjeros, incluida su conducción por territorio nacional, de acuerdo a los arts. 27, 132 y 133 de la Ley General de Población y la fracción IV, del artículo 115 del Reglamento de la LGP.	
5	Delegado Local.	<p>POSTERIOR A REALIZAR LOS TRES PRIMEROS PASOS DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO Y EN EL SUPUESTO DE QUE LA DETECCIÓN DEL RECHAZADO HAYA SIDO VÍA AÉREA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Envía a los rechazados o rechazado a la Estancia migratoria de esa misma área, donde permanecerán bajo custodia y responsabilidad de la empresa transportadora , en 	Oficio de Notificación.

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
		<p>en tanto son repatriados por el mismo medio de transporte en que vinieron o si ello no fuere posible, en otro por cuenta de la empresa que los condujo, en el viaje próximo inmediato a la fecha en que les haya sido comunicado el acuerdo respectivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Notifica a la empresa de la aeronave que trasladó al extranjero con irregularidades en su situación migratoria a nuestro país. - Ordena la custodia y vigilancia de los extranjeros o extranjero hasta que la empresa de transporte aéreo responda de los gastos originados por la devolución del o los pasajeros que fueron rechazados, además de los gastos y las san - 	

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
		<p>ciones ocasionados por la situación ilegal del o los extranjeros, incluida su conducción por territorio nacional.</p> <p>- Notifica al o los extranjeros de la orden de rechazo, solicitándoles que firmen los oficios de enterados.</p>	
6	Supervisor responsable del rechazo.	<p>- Si las repatriaciones por transporte aéreo, documenta al o los extranjeros rechazados, actividad a realizar dos horas antes del vuelo, solicitando que los lugares iniciales sean ocupados por los extranjeros.</p> <p>- Ingresa al pasillo de abordaje, con la autorización correspondiente, y entrega la documentación migratoria del extranjero al personal de la aeronave, manifestando que el o los extranjero (s), saldrán del país</p>	

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
		por órdenes del gobierno mexicano y recaba los datos generales del personal de la línea aérea que recibe la documentación.	
7	Personal Migratorio Comisionado.	<p>- Traslada al o los extranjero (s), con orden de rechazo a la posición de abordaje de la aeronave, misma que abordarán antes que el resto de los pasajeros.</p> <p>- Permanece atento y al cuidado ininterrumpido de los extranjeros motivo del rechazo.</p> <p>- Permanece en el área de abordaje hasta que la aeronave haya cerrado su compuerta y abandonado la plataforma.</p>	
8	Supervisor responsable del rechazo.	- Elabora y entrega un informe pormenorizado del rechazo, reporte que será dirigido al Delegado Regional correspon -	

PASO	RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTO DE TRABAJO
		diente o al Coordinador de Control y Verificación. Migratoria, en el caso de que la detección del extranjero a rechazar haya sido realizada por el personal adscrito a esta área.	
		FIN	

Debemos puntualizar que en la figura jurídica del rechazo, el extranjero adquiere esta connotación debido a la falta de cumplimiento de algún requisito consular necesario de acuerdo a su nacionalidad (Visa, Sello Consular, Permiso Previo), además de lo señalado en el punto número 2. También debemos agregar que no obstante que se encuentra en un punto de internación de nuestro país, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia se considera que se ha internado en él, de allí que su condición sea la de rechazado, esto a su vez enmarca la diferencia sustancial con aquellos extranjeros que son expulsados y quienes en su momento se internaron a nuestro país de manera documentada o indocumentada y que por determinadas violaciones a la Ley General de Población en el primer caso o bien por obvias como en el segundo, han sido sujetos a un procedimiento administrativo por virtud del cual se ordena su expulsión.

4.4 Documentación fraudulenta en los Aeropuertos Internacionales.

Los aeropuertos internacionales por su propia naturaleza constituyen una de las puertas de ingreso y salida de millones de personas diariamente, situación que debe estar sujeta a regulaciones especiales, ya que se trata de la entrada y salida de nacionales y extranjeros; ante la diversidad étnica que existe en el panorama mundial, y los conflictos bélicos internacionales en los que figuran en primer plano grupos terroristas como los ETARRAS en España. Estas puertas se convierten en puntos vulnerables contra la soberanía, la paz y la estabilidad de cualquier Estado de la comunidad internacional.

Es así como cada país selecciona sus métodos, técnicas y procedimientos además de su infraestructura operacional, con este último término me refiero no solo a los recursos materiales (tecnología), sino también al personal encargado de aplicar precisamente esos procedimientos y de utilizar esas tecnologías.

Pero además de estos grupos ubicados en primer plano, también existen otros, por ejemplo: bandas de delincuencia organizada como la mara salvatrucha o sur 18 en Centroamérica es decir, sujetos buscados por la justicia de su país, activistas políticos, o bien extranjeros migrantes que pretenden internarse a nuestro país sin reunir los requisitos necesarios para ello. Es en este tipo de casos en los que con mayor frecuencia se presenta el uso de documentos falsos o alterados,

con el propósito de engañar a las autoridades respectivas y con ello lograr la internación a un país del que no son nacionales.

En virtud de los razonamientos anteriores, es pertinente señalar ciertos aspectos que deben conocerse con precisión a fin de lograr una mejor visión de esta problemática, por ejemplo:

1.- ¿ Cuáles son los documentos frecuentemente alterados o falsificados?

- Pasaportes
- Visas
- Cédulas de Identidad
- Licencias de Conducir
- Actas o Certificados de Nacimiento

2.- Por qué utilizar documentación fraudulenta?

La respuesta a esta pregunta adquiere diversas connotaciones según sea el caso. Por ejemplo:

Si se trata de **delincuentes, terroristas o activistas políticos**, entonces sus fines serán los siguientes:

- Evasión de la justicia
- Internamiento en otro país para el desarrollo de actividades delictivas.
- Desarrollo de actividades políticas de proselitismo
- Asesoría a grupos inconformes

- Atentados

Si se trata de **migrantes** (personas que no reúnen o cumplen con los requisitos de admisión fijados por la nación de destino),entonces su fin será el siguiente:

- La obtención de una fuente de trabajo; que le permita una mejora substancial en su condición de vida.

ALTERACIONES

Las alteraciones en estos documentos (los de identidad y viaje), se presentan a través de substituciones en:

- Fotografía
- Datos biográficos
- Hojas o páginas
- Grapas o costuras

Si alguno de estos documentos ha sido alterado, se deberá tener especial atención a:

- Alteraciones en las fibras del papel que indican borraduras químicas o físicas.
- Tinta de distinto color.
- Distinto estilo de caligrafía.
- Anotaciones en diferentes tipos de máquina de escribir.
- Perforaciones no alineadas o de distinto tamaño que son visibles o sensibles al tacto.

- Costura floja o grapas a lo largo de la costura.

Por otra parte, la falsificación de estos documentos se presenta esencialmente en:

- Todo el componente del documento.
- Sellos y Firmas.

Para la detección de documentos falsos, se deberá tener especial atención en:

- Calidad de impresión y papel.
- Tipología de su letra y caligrafía .
- Porosidad o no del papel.
- Substitución de fotografía o páginas.
- No concordancia de sello.
- Cambios de tono o desprendimiento del laminado por borraduras físicas o químicas.
- Perforaciones no alineadas.
- Costuras flojas o grapas en el dobles del documento.
- No presencia de holograma.
- No presencia de marcas de agua.
- No concordancia en la lectura de computadora con datos biográficos del portador.
- Verificar números de serie perforados a fin de identificar si son idénticos en todas las páginas.
- Buscar indicios de los números perforados a confirmar si se encuentran iguales en tamaño y alineamiento.

- Confirmar que el número de foja sea continuo.
- En la fotografía, que el sello coincida entra la hoja y la fotografía.
- Señales de exceso de pegamento en las orillas de la foto.
- Foto más gruesa.
- Ojillos flojos.
- Impresión doble del sello.
- Revisión del laminado a fin de ver si está flojo; roto o mal alineado.

Los requerimientos para la detección de documentos fraudulentos son los siguientes:

1.- **El individuo**, (Agente Migratorio a través de sus sentidos; la vista y el tacto).

2.- **Los medios tecnológicos** (lámparas cuyo haz de luz sea ultravioleta, microscopio, catalogo de documentos de identidad y viaje, formación, capacitación y especialización constante).

Concluyo este tema señalando los aspectos más importantes que deben tomarse en cuenta y que forman parte del perfil de quien utiliza un documento fraudulento.

- Nerviosismo y desorientación.
- No se encuentra familiarizado con su documento de identidad y viaje.
- Presenta un boleto de viaje sencillo a un país de destino.

- No lleva consigo gran equipaje.
- Modismos de lenguaje; vestimenta; apariencia que difieren de documento del identidad y viaje que presenta, siendo éste diferente o ajeno a él.

No porta ningún otro documento de identidad que demuestre ser quien dice ser.

4.5 Infraestructura utilizada en la detección de documentación fraudulenta.

Hasta ahora hemos conocido el procedimiento de control migratorio en los aeropuertos internacionales, así como la figura jurídica del rechazo, también hicimos referencia al término de **documentación fraudulenta; sin embargo no hemos precisado ¿Cuál es la infraestructura con la que el personal de migración documenta a los flujos de personas que transitan por los aeropuertos internacionales?, infraestructura que en términos concretos se traduce en un equipo de computo.** El comentario anterior tiene cabida en el sentido de que será precisamente a través de estos mecanismos como se logre detectar en forma inmediata la presencia de personas no gratas, y bajo esa tesitura evitar fallas en el sistema.

En primer término el extranjero que va a ser sujeto a la revisión de sus documentos se presenta ante un filtro migratorio o de revisión de documentos, aquí el agente migratorio realiza la captura de información

por medio de una computadora, pero además de este equipo de computo existe un dispositivo electrónico denominado lector de bandas magnéticas para aquellos pasaportes que cuenten con ellas, y además un segundo lector tipo pistola que lee códigos de barra, en suma, ambos dispositivos tienen la misma función.

Para todas aquellas personas que no conocen el sistema parece novedoso ya que nunca miran más allá de lo que pueden ver detrás del filtro, sin embargo el personal de migración, conoce perfectamente las fallas de este sistema, las personas que se documentan con seguridad pensarán que se trata de un sistema avanzado, situación equivocada ya que se trata de un sistema obsoleto.

Este equipo de computo es el apoyo operativo de los agentes migratorios para documentar los flujos de personas realizando a su vez una labor compartida con la paquetería de programación, en efecto la paquetería de programación se conforma por una base de datos (obsoleta), en la que a través de diversos campos, el agente migratorio recopila la información que cada campo le solicita, obteniéndola por supuesto de los documentos que el extranjero presenta. Es un proceso de captura de información, en el que únicamente se cumple con la parte administrativa de la función pública inherente a esos servidores públicos, con lo que se desplaza por completo la función de seguridad nacional, aquella de vigilar quiénes entran y salen de nuestro país, y para la cual la infraestructura utilizada es una computadora 4.86 y una base de datos en lenguaje de programación obsoleto.

Esta situación a nivel internacional nos afecta de la siguiente manera: con frecuencia escuchamos de personas buscadas en otros países (delincuentes, terroristas), el razonamiento sería ¿ Es acaso México un país en el que pudiere existir este tipo de personas ?, desde mi perspectiva la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la extensión territorial de nuestro país, la existencia de dos grandes fronteras, su ubicación respecto a los Estados Unidos, todo ello aunado a los endeble sistemas de revisión con que cuenta nuestro país, hacen de él un lugar de destino perfecto; es mi obligación señalar que esta crítica recae exclusivamente sobre la función migratoria y sobre los sistemas de control migratorio que existen en los aeropuertos internacionales, lo anterior es así por aquellas personas que trabajen en otras dependencias de carácter federal y que piensen lo contrario, ya sea porque en el ejercicio de sus funciones se utilicen los sistemas más avanzados de control, por ejemplo la aduana de México, esa institución es a grosso modo, la encargada de valorar mercancías, es decir en la práctica sucede que esta institución no sólo determina los impuestos al comercio exterior que una persona deba pagar por la importación de mercancías, sino también cumple una función de seguridad nacional ya que debe revisar que en los equipajes, cargamentos etc; no existan artículos prohibidos por las Leyes respectivas por ejemplo armas de fuego, etc. Ahora bien en sus revisiones la aduana cuenta con la más moderna tecnología, que va desde grandes aparatos de rayos X, dispositivos electrónicos de luces (que permiten ver el contenido de equipajes, cajas, paquetes, etc), radiocomunicación y hasta tintas especiales que permiten detectar anomalías en las mercancías, papeles o valores. No pretendo desviarme del tema, sin embargo, era necesario

realizar ese comentario ya que la función migratoria no es menos importante, y desde mi punto de vista el Instituto Nacional de Migración debe contar con dispositivos electrónicos más avanzados, a fin de cumplir su función de manera más adecuada.

ANÁLISIS DE LOS TEMAS

Concluyo el presente trabajo puntualizando que el procedimiento de control migratorio de entrada y salida por los puntos de internación aérea del territorio nacional es endeble, situación que en sentido estricto nos hace pensar ¿qué tan seguros estamos los ciudadanos mexicanos de personas cuya presencia pueda calificarse como non grata?. En efecto, los puntos de internación aérea constituyen un lugar clave y determinante de la seguridad nacional de un país y del respeto a su soberanía, podemos recordar en las últimas 6 décadas del siglo XX, diversos acontecimientos en aeropuertos internacionales relacionados en su mayoría con atentados terroristas.

Si bien es cierto que los agentes federales de migración cumplen con la labor de documentación de los flujos migratorios, también lo es que dicha labor no se realiza en su totalidad, lo que deja espacio a determinado tipo de omisiones, que en la mayoría de los casos se relacionan directamente con la falta de recursos materiales necesarios para la consecución medianamente completa de este procedimiento.

Como resultado de este análisis valdría la pena comentar algunos aspectos que desde mi punto de vista merecen atención, razón por la cual también analizaremos posibles soluciones a través de algunas propuestas que he formulado.

Es verdad que en el esquema que en el capítulo 4 se muestra (el de documentación de los flujos migratorios en los aeropuertos internacionales), aparentemente no escapa nada a la vista de los servidores públicos encargados, ya que existe una secuencia lógica en

todos y cada uno de los pasos a seguir, lo que conlleva a la idea de que su cumplimiento, elimina cualquier posibilidad de error.

La idea anterior parece cómoda para aquellos cuya visión únicamente se limita a la de un trabajo netamente operativo – administrativo, pero habría que preguntarnos qué pasaría si la persona que va a documentarse es altamente peligrosa, o bien si la persona que se encuentra detrás del filtro de migración porta o se ostenta con documentos de identidad alterados o falsos, en este último caso nos encontramos ante una problemática real, tan real que puede rebasar la revisión comúnmente realizada por el agente federal de migración si no se cuenta con la infraestructura adecuada y con los conocimientos necesarios para manejarla.

Por ejemplo, de qué sirve que se cuente con lectores de bandas magnéticas o lectores tipo pistola para leer códigos de barra de los pasaportes, si estos dispositivos electrónicos no funcionan o ya son obsoletos.

La paquetería de programación utilizada en la captura de la información de los documentos de identidad y viaje de los extranjeros, a fin de registrarlos y documentarlos necesita ser actualizado a través de la utilización de bases de datos actualizadas que garanticen la seguridad de la información de esos registros.

¿ Cómo determinar si un documento de identidad y viaje es falso o auténtico?. Lo anterior es así ya que los cursos de capacitación que

imparte el Instituto sobre este tema se llevan al cabo a través de manuales, en los que se explican las posibles alteraciones que pueden sufrir ese tipo de documentos, y qué diferencias existen entre uno auténtico y uno falso, además de diversos señalamientos de las partes en el documento en las que es más susceptible de detectarse alguna alteración, como una burbuja de aire alrededor de la fotografía o una irregularidad en el sello sobre la foto, estamos a favor de este tipo de capacitación, sin embargo, también es necesaria una capacitación basada en la operación y manejo de equipos de computo moderno con los que la detección de un documentos falso o alterado sea precisa.

Otra crítica interesante en este procedimiento es la “Pantalla Gris” en el filtro al momento de documentar a una persona, lo anterior funciona así, una vez que se presenta la persona para documentarse se le solicitan sus documentos de identidad y viaje, el agente federal de migración captura los datos de su pasaporte en la computadora que se encuentra en el filtro de migración (es decir lo está documentando), sin embargo si posteriormente a la captura de la información la pantalla se torna de color gris, entonces significa que existe una alerta respecto de esa persona, razón por la que deberá ser sujeta a una revisión secundaria, en la que además de revisar con mayor detenimiento la información de sus documentos y compararlos con una base de datos que existe en el sistema de nombres de personas boletinadas (personas en su mayoría buscadas por corporaciones policíacas internacionales debido a la comisión de algún delito en otro país), se le deberá hacer una serie de preguntas en forma exhaustiva sobre su estancia en nuestro país; a todas luces parece ser un sistema integral

sin embargo no lo es; ya que nos encontramos con pantallas grises todo el tiempo, esto es así, ya que este sistema no distingue entre David Jiménez Sánchez y David Jiménez Castro, situaciones que perjudican seriamente la actividad operativa-administrativa en los puntos de internación aérea.

Otra problemática que se presenta sucede cuando existe duda sobre la autenticidad de los documentos presentados en el filtro de migración, lo anterior es así ya que con el uso de la alta tecnología se pueden obtener copias “idénticas o casi idénticas”, que pueden rebasar la revisión realizada por el agente migratorio, lo que deja margen a la siguiente pregunta, ¿Cómo saber si los documentos oficiales que se presentan en realidad fueron expedidos por las Embajadas y Consulados de nuestro país, en el exterior?.

Otro caso no menos importante lo es la comunicación institucional que debe existir entre los puntos de internación aérea y las estaciones migratorias que realizan expulsiones de aquellos extranjeros que deben ser conducidos a su país de origen vía aérea, por haber cometido infracciones a la Ley General de Población y a su Reglamento, lo anterior en razón de que de nada sirve conducirlos hasta su país bajo resoluciones de expulsión en las que comúnmente se les sanciona con la imposición de restricciones, por ejemplo; el transcurso de cierta temporalidad (uno o dos años), y además de que al término de este tiempo, deberán solicitar un acuerdo de readmisión para internarse a México. Es decir posteriormente a la fecha de expulsión el extranjero no podrá regresar a México sino hasta que

hayan transcurrido uno o dos años, pero además de que al término de esa temporalidad tendrá que solicitar un permiso de readmisión. Este comentario tiene cabida ya que en la práctica sucede que no obstante que hemos conducido a extranjeros que encuadran perfectamente en estos supuestos, también lo es que regresan a México en forma inmediata sin cumplir con el tiempo que en la resolución de expulsión la autoridad migratoria le impuso, y mucho menos solicitó el permiso de readmisión, lo más grave de esta situación no se encuentra en la voluntad de la persona expulsada que ha hecho caso omiso de una resolución de expulsión que debe o debió en su caso obedecer, sino en la situación de facto (es decir, la situación que acontece en la vida diaria), ya que este tipo de personas arriban a nuestro país vía aérea y en el momento de encontrarse ante el filtro de migración y ser documentado nuestro sistema no lo detecta, más grave aún es el hecho de que sea documentado por el agente migratorio de manera normal, lo que provoca un serio problema ya que no obstante los antecedentes de una resolución de expulsión, ha regresado nuevamente a nuestro país, y al ser documentado es poseedor de un nuevo documento migratorio.

Esta situación es todavía más interesante si durante su estancia en nuestro país, el extranjero acude a las oficinas de migración concretamente al Departamento de Regulación Migratoria a realizar algún tipo de trámite (caso práctico que también ha sucedido), y que sea hasta ese momento, en el que la autoridad lo detecte debido a la existencia física de un expediente anterior en el que se guarden los antecedentes relacionados con su expulsión, la solución inmediata a este problema radica en que el Jefe del Departamento de Regulación

Migratoria se comunique con el Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y este a su vez ordene a los agentes migratorios a su cargo realizar nuevamente el aseguramiento de ese extranjero.

Ahora bien, el departamento de asuntos jurídicos cancelará la forma migratoria que hasta ese momento ampara su legal estancia en nuestro país, en razón de que está facultado para hacerlo siempre que existan malos antecedentes del extranjero en nuestro país, (siendo este el caso), debemos comentar que es obligación del gobierno federal proporcionar los alimentos y la comodidad necesaria durante el tiempo que el extranjero permanezca asegurado, lo que implica un gasto para el mismo, gasto que pudo no haberse erogado si en el momento de la internación nuestro sistema computarizado de registro para documentar a los extranjeros lo hubiere detectado, para así aplicar la figura jurídica del rechazo; analizada en el capítulo 4 de este trabajo, en donde el extranjero hubiere salido de nuestro país en el mismo vuelo en que llegó o en el próximo inmediato, con lo que se hubiere evitado toda una serie de actos innecesarios.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- El sistema de control migratorio utilizado en los puntos de internación aérea de nuestro país es decir, en los aeropuertos internacionales es endeble.
- 2.- El personal de migración comisionado en los aeropuertos internacionales y que es el encargado de ejecutar el control migratorio, no se encuentra debidamente capacitado.
- 3.- La infraestructura utilizada (computadoras y programas informáticos), es obsoleto lo que únicamente entorpece la labor de documentación migratoria.
- 4.- No existe un sistema de enlace de comunicación rápido y efectivo entre los puntos de internación aérea y las delegaciones regionales (existe una Delegación Regional por cada estado), lo que no permite la detección de personas no gratas, en la ejecución del control migratorio en la llegada a nuestro país, pudiendo acontecer que este tipo de personas no aparezcan en los registros de la base de datos del sistema en el punto de internación pero sí en el de alguna delegación regional y así poder impedir su ingreso.
- 5.- De la misma forma no existe un sistema de enlace de comunicación de avanzada entre los puntos de internación aérea y el sector central.

6.- Es necesario reformar la Ley General de Población (reformas que abordaré en el parte relativa a las propuestas), a fin de mejorar la función migratoria.

7.- Es necesaria la contratación de personal más capacitado para desahogar con mayor rapidez la carga de trabajo que se presenta en estas áreas.

8.- Es necesaria la impartición de cursos de idiomas al actual personal de migración comisionado en los puntos de internación aérea ya que al no poder comunicarse con precisión los servidores públicos con los extranjeros se retarda la ejecución del control migratorio.

9.- Es necesario incentivar al personal de migración mediante una mejoría en su remuneración salarial.

10.- Es necesario que para ocupar los cargos de mayor importancia, los interesados presenten exámenes de oposición a fin de que su designación se base en los conocimientos que sobre la materia posean.

PROPUESTAS DE REFORMAS A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

1.- Las políticas poblacional y migratoria sólo tienen en común que su materia de trabajo son las personas, pero la orientación, aplicación y consecuencias de cada una es muy diferente. En este sentido resulta primordial separar los asuntos de orden migratorio de aquellos relacionados con la población.

En términos concretos esta propuesta plantea una reforma a esta Ley en cuanto a su denominación, **derogando todos los artículos relacionados estrictamente con la materia de población, y bajo esta óptica llamar a este cuerpo normativo “LEY DE EXTRANJERÍA” o bien “LEY DE MIGRACIÓN”, y por ende todas las disposiciones que contenga serán del orden estrictamente migratorio.**

En efecto, ambas materias deben atenderse por separado, esto es en cuerpos legales distintos, actualmente la parte poblacional ocupa sólo 2 de los 10 capítulos de la Ley General de Población, lo que sugiere dónde se encuentra el peso específico.

2.- REFORMA DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 215 RLGP:

Este artículo señala: “la salida del país de menores mexicanos o extranjeros, se sujetará a las siguientes reglas:

I.....

II. Cuando se trate de menores o incapaces de nacionalidad mexicana que salgan del país sin ser acompañados de sus padres o tutores, la presentación del pasaporte vigente se tendrá como prueba de consentimiento.

Por lo que la propuesta de reforma a esta fracción es la siguiente:

II. Cuando se trate de menores de nacionalidad mexicana que salgan del país sin ser acompañados de sus padres o tutores, la presentación **del pasaporte vigente y documento notariado del permiso concedido por los padres o tutores, se tendrán como prueba de consentimiento.**

Esto con la finalidad de proteger a los menores mexicanos, quienes pueden sufrir los delitos de secuestro, robo o tráfico de menores, ya que el pasaporte vigente no se puede tener como prueba de consentimiento para permitir la salida del menor o incapaz.

3.- REFORMA DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y 160 DE SU REGLAMENTO.

La idea concreta de esta propuesta radica en que a través de estas reformas se muestre en forma expresa la **clasificación de las nacionalidades a la que hice referencia en el capítulo III de este trabajo, así como los requisitos específicos que los extranjeros deberán cumplimentar en su internación a nuestro país cuando lo hagan como turistas dentro de la calidad migratoria de No Inmigrante, a partir del grupo de nacionalidades**

Debemos señalar que en la Ley General de Población vigente, no existe fundamento legal que precise cuáles son los requisitos específicos que debe cumplimentar el extranjero que se interne a nuestro país como turista, a partir de la nacionalidad a la que pertenezca, tampoco se señalan los grupos de nacionalidades, que para efectos administrativos realiza el Instituto Nacional de Migración, clasificación que reviste suma importancia ya que según sea el grupo al que pertenezca el extranjero, sabremos si puede viajar a nuestro país y ser documentado por el agente migratorio en el filtro de revisión o bien si pertenece a un grupo de nacionalidades en el que los únicos facultados para documentarlo sean las oficinas del servicio exterior mexicano en el país del que sea originario, para después viajar al nuestro y que el agente migratorio únicamente le otorgue la internación a partir de la forma migratoria de turista expedida por la Embajada o Consulado mexicano en aquel país.

La parte más interesante de esta ambigüedad en la LGP, es que únicamente ocurre con la característica migratoria de "TURISTA", y no así con otras características migratorias. Lo anterior es así, el artículo 42 de la LGP, señala: "No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

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

II. TRANSMIGRANTE. En tránsito hacia otro país y que

III. VISITANTE. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer.....

IV. MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO. Para ejercer el ministerio de cualquier culto.....

V. ASILADO POLÍTICO.....

VI. REFUGIADO.....

VII. ESTUDIANTE.....

VIII. VISITANTE DISTINGUIDO.....

IX. VISITANTES LOCALES.....

X. VISITANTE PROVISIONAL.....

XI. CORRESPONSAL.....”

Concretamente este artículo define las características migratorias que un extranjero puede y debe adquirir cuando se interna a nuestro país de manera temporal, es decir se explica o se describe en la generalidad la actividad que deberá desempeñar durante su permanencia en él, en este sentido el reglamento de la ley, “parte adjetiva” detalla con precisión los requisitos que deberán cumplimentar los interesados según sea la fracción de que se trate, sin embargo en el caso que nos ocupa, el artículo 160 de este reglamento correlativo de la fracción primera del artículo 42, de la Ley, señala de manera genérica e imprecisa las reglas las reglas a las que quedará sujeta la internación de turistas a nuestro país. Por lo que considero pertinentes las siguientes reformas:

El artículo 41 de la LGP, (vigente) señala que: “Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

- a) No inmigrante
- b) Inmigrante”

Propuesta de reforma.

Artículo 41 de la LGP, (**reformado**) señalaría lo siguiente: Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

- a) No inmigrante
- b) Inmigrante

El Instituto Nacional de Migración, podrá clasificar únicamente para efectos administrativos a las nacionalidades en tres grupos a saber:

IV. Grupo 1. Nacionalidades de Permiso Previo:

Pertenecen a este grupo aquellos países con los que el nuestro mantiene escaso contacto diplomático, o que por su situación política o económica o incluso alguna situación coyuntural o de excepción, pueden provocar flujos de internación masiva o representar riesgos a la seguridad nacional.

V. Grupo 2. Nacionalidades Reguladas:

Pertenecen a este grupo aquellos países con los que el nuestro mantiene pocas relaciones diplomáticas y comerciales.

III. Grupo 3. Nacionalidades Libres de Regulación:

Pertenecen a este grupo aquellos países con el mayor grado de

desarrollo económico, así como algunos países de Centroamérica, debido a su estrecha relación geográfica, histórica y comercial con el nuestro

Aunado a las anteriores reformas agregaríamos las siguientes:

Artículo 160 de la LGP, (vigente): “TURISTAS. La internación de turistas quedará sujeta a las siguientes disposiciones:

I. La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses a partir de su expedición y no será susceptible de prórroga. Sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero.

II. Cuando la Secretaría lo juzgue conveniente, podrá autorizar la prerrogativa de entradas y salidas múltiples al país en esta característica migratoria.”

Propuesta de Reforma

Artículo 160 LGP, (reformado): TURISTAS. La internación de turistas quedará sujeta a las siguientes disposiciones:

I. Cuando se trate de extranjeros cuyo país se encuentre dentro del grupo 1 “Nacionalidades de Permiso Previo”; los extranjeros interesados deberán ser documentados por las Oficinas del Servicio Exterior Mexicano en aquel país.

La persona física mexicana o extranjera, empresa o institución mexicana o persona moral extranjera registrada en México, interesada en promover la internación de extranjeros que pertenezcan a este grupo de nacionalidades, deberá presentar ante la Embajada o Consulado mexicano o en su caso ante cualquier Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración, para el caso de que el solicitante de la internación resida en nuestro país, los siguientes requisitos documentales:

1. Formato oficial de solicitud de permiso de internación para no inmigrantes, debidamente contestado, en original y copia;

2. Carta invitación firmada por la persona promovente o, en su caso, por el representante legal de la empresa o institución mexicana o de la persona moral extranjera interesada, dirigida al Instituto Nacional de Migración en la que se indiquen los datos completos del promovente y del extranjero, temporalidad solicitada, lugares a visitar, actividades a realizar o motivos del viaje, así como la representación consular para documentarse.

3. Carta responsiva firmada por el promovente, asumiendo la responsabilidad del extranjero durante su estancia en México, así como el compromiso de salida del país.

4. a) Si el promovente o el extranjero son persona física, deberá presentar constancia de su suficiente solvencia económica, consistente en comprobante de ingresos mensuales elaborado en papel membretado, o carta bancaria acompañada de los tres últimos estados de cuenta, o tres últimas declaraciones de pago de impuestos, o documentos similares, o

b) Si el promovente es una empresa o una institución, deberá presentar copia certificada o cotejada del acta constitutiva y últimas reformas y nombramientos y, copia cotejada del último pago o declaración de impuestos, así como el documento que acredite el carácter de apoderado o de representante legal de dicha empresa o institución.

c) Si el promovente es una persona moral extranjera, deberá presentar copia certificada o cotejada de su registro en México y documento que acredite el carácter de apoderado o de representante legal de ella.

5.- En el caso de que hubiera nexo familiar entre el promovente y el extranjero, deberá acreditarse con actas de matrimonio o nacimiento según sea el caso y estas deberán apostillarse ante una autoridad

competente o legalizarse ante el Consulado Mexicano según corresponda y traducirse al idioma español, por perito autorizado.

En cualquier caso, y con fundamento en los artículos 61 y 62 de la Ley General de Población, la autoridad migratoria podrá solicitar que el promovente garantice la salida de territorio nacional del extranjero mediante billete de depósito, y/o que presente certificados de buen estado de salud y de antecedentes personales del extranjero cuya internación se solicita, así como copia del pasaporte de este último.

En caso de que la persona física realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con carta poder simple firmada por dos testigos, anexando copia de un documento oficial vigente que contenga fotografía y firma.

En caso de que el promovente sea extranjero, deberá entregar también copia de su documento migratorio vigente.

El promovente podrá presentar los demás documentos que estime convenientes para apoyar su solicitud.

La Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración únicamente se encargará de recibir los documentos requeridos para la internación del extranjero y tendrá que remitirlos a la brevedad posible al Sector Central del Instituto a fin de que establezca comunicación con la Embajada o Consulado mexicano, para resolver lo relativo a la internación y en su caso documentación del extranjero.

El extranjero cuya solicitud de internación haya sido aprobada será documentado con la Forma Migratoria para Turistas, Color Roja o FMT Roja y Visa engomada en su pasaporte, ambas debidamente selladas por la Embajada o Consulado mexicano; estos documentos deberán contener firmas autógrafas de los funcionarios autorizados para expedirlas, los tres documentos serán requisitos indispensables para que el agente migratorio considere debidamente documentado al extranjero y posteriormente al cotejo de la información, estampe sellos de entrada sobre los mismos

II. Pertenecen a este grupo de nacionalidades los siguientes países:

- | | | |
|-----------------------|------------------------|---------------------|
| 1. Afganistán | 19. India | 37. Somalia |
| 2. Angola | 20. Irak | 38. Sri Lanka |
| 3. Apátrida | 21. Irán Rep. Islámica | 39. Tadjikistán |
| 4. Armenia | 22. Jordania | 40. Taiwán |
| 5. Azerbaidzhan Rep. | 23. Kampuchea | 41. Turkmenistán |
| 6. Bahrein | 24. Kazakstan Rep. | 42. Turquía |
| 7. Bangladesh | 25. Kirguistan Rep. | 43. Ucrania |
| 8. Bielorrusia Rep. | 26. Letonia | 44. Uzbekistan Rep. |
| 9. Bosnia-Herzegovina | 27. Líbano | 45. Vietnam |
| 10. Colombia | 28. Liberia | 46. Yugoslavia |
| 11. Congo | 29. Libia | 47. Haití |
| 12. Corea del Norte | 30. Lituania | 48. Hong Kong |
| 13. Croacia | 31. Macedonia | 49. R.D Arabe |
| 14. Cuba | 32. Moldova Rep. | Sajarahui |
| 15. China Popular | 33. Mongolia | 50. Siria |
| 16. Estonia | 34. Nigeria | |
| 17. Federación Rusa | 35. Pakistán | |
| 18. Georgia Rep. | 36. Palestina | |

III. Cuando se trate de extranjeros cuyo país se encuentre dentro del grupo 2 “Nacionalidades Reguladas”; los extranjeros interesados deberán ser documentados por las Oficinas del Servicio Exterior Mexicano en aquel país.

Los extranjeros interesados en internarse a nuestro país como “Turistas”, deberán presentar ante la Embajada o Consulado mexicano, los siguientes requisitos documentales:

1. Formato oficial de solicitud de permiso de internación para no inmigrantes, debidamente contestado, en original y copia;

2. El extranjero interesado deberá presentar constancia de su suficiente solvencia económica, consistente en comprobante de ingresos mensuales elaborado en papel membretado, o carta bancaria acompañada de los tres últimos estados de cuenta, o tres últimas declaraciones de pago de impuestos, o documentos similares, o

5.- En el caso de que hubiera nexo familiar con mexicano (a) y/o extranjero(a) legalmente establecidos en México, el extranjero promovente, deberá acreditarlo con actas de matrimonio o nacimiento según sea el caso y estas deberán apostillarse ante una autoridad competente o legalizarse ante el Consulado Mexicano según corresponda y traducirse al idioma español, por perito autorizado.

En cualquier caso, y con fundamento en los artículos 61 y 62 de la Ley General de Población, la autoridad migratoria podrá solicitar que

el promovente garantice su salida del territorio nacional mediante billete de depósito.

En caso de que la persona física realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con carta poder simple firmada por dos testigos, anexando copia de un documento oficial vigente que contenga fotografía y firma. El extranjero promovente podrá presentar los demás documentos que estime convenientes para apoyar su solicitud.

El extranjero cuya solicitud de internación haya sido aprobada será documentado con la Forma Migratoria para Turistas, color roja o FMT roja y sello consular en su pasaporte, ambos debidamente sellados por la Embajada o Consulado mexicano, estos documentos deberán contener firmas autógrafas de los funcionarios autorizados para expedirlas, los tres documentos serán requisitos indispensables para que el agente migratorio considere debidamente documentado al extranjero y posteriormente al cotejo de la información, estampe sellos de entrada sobre los mismos.

IV. Pertenecen a este grupo de nacionalidades los siguientes países:

1. **Albania**●
2. Antigua y Barbuda
3. Antillas Holandesas
4. **Arabia Saudita**●
5. Argelia●
6. Aruba†
7. Bahamas†
8. Barbados
9. Benin
10. Bolivia
11. Botswana
12. Brasil†
13. Brunei Darusalam
14. Bulgaria
15. Burkina Faso
16. Burundi
17. Bután
18. Cabo Verde
19. Caimán Islas
20. Camboya
21. Camerún
22. Centro África Rep.
23. Comoras
24. Costa de Marfil
25. Curazao
26. Chad
27. Chipre
28. Djibuti
29. Dominica
30. Dominicana Rep.
31. Ecuador*
32. Egipto●
33. Emiratos Arabes Unidos●
34. Eritrea
35. Etiopía
36. Fiji Islas
37. Filipinas
38. Gabon
39. Gambia
40. Ghana
41. Granada
42. Guadalupe
43. Guinea
44. Guinea Bissau
45. Guinea Ecuatorial
46. Guyana
47. Indonesia
48. Jamaica*
49. Kenia
50. Kiribati
51. Kuwait
52. Laos
53. Lesotho
54. Madagascar
55. Malasia*
56. Malawi
57. Maldivas
58. Mali
59. Malta
60. **Marruecos**●
61. Marshall Islas
62. Martinica
63. Mauricio
64. **Mauritania**●
65. Mianmar (Birmania)
66. Micronesia Rep.
67. Montserrat
68. Mozambique
69. Namibia
70. Nauru
71. Nepal
72. Niger
73. **Omán**●
74. Papua Nueva Guinea
75. Paraguay
76. Perú
77. **Qatar**●
78. Rumania
79. Rwanda
80. Salomón Islas
81. Samoa Occidental
82. S. Cristobal y Nieves
83. Sta. Lucía
84. Sto. Tome y Príncipe
85. Senegal
86. Seychelles Islas
87. Sierra Leona
88. San Vicente y Las Granadinas
89. **Sudán**●
90. Surinam
91. Swazilandia
92. Tailandia
93. Tanzania Rep.
94. Togo
95. Tonga
96. Trinidad y Tobago
97. **Túnez**●
98. Turcos y Caicos Islas
99. Tuvalu
100. Uganda
101. Vanuatu
102. Vírgenes Británicas Islas
103. Vírgenes de E.U. Islas
104. Yemen●
105. Zaire
106. Zambia
107. Zimbawe

V. Cuando se trate de extranjeros cuyo país se encuentre dentro del Grupo 3 “Nacionalidades Libres de Regulación”; la autorización para permanecer en el nuestro se concederá hasta por seis meses a partir de su expedición y no será susceptible de prórroga, el personal de migración encargado será responsable de documentar a los extranjeros a su llegada con la Forma Migratoria para Turistas color azul o FMT azul; fijándose como requisito único e indispensable para tal efecto la presentación del pasaporte vigente del extranjero.

VI. Pertenecen al Grupo 3 de nacionalidades los siguientes países:

- | | | |
|-------------------------------|--------------------|-----------------|
| 1. Alemania | 20. Finlandia | 39. Panamá |
| 2. Andorra | 21. Francia | 40. Polonia |
| 3. Argentina | 22. Gran Bretaña | 41. Portugal |
| 4. Australia | 23. Grecia | 42. Puerto Rico |
| 5. Austria | 24. Guatemala● | 43. San Marino |
| 6. Bélgica | 25. Honduras● | 44. Singapur |
| 7. Belice* | 26. Hungría | 45. Sudáfrica |
| 8. Bermudas Islas | 27. Irlanda | 46. Suecia |
| 9. Canadá | 28. Islandia | 47. Suiza |
| 10. Checa Rep. | 29. Israel | 48. Uruguay |
| 11. Chile | 30. Italia | 49. Venezuela |
| 12. Corea del Sur | 31. Japón | |
| 13. Costa Rica | 32. Liechtenstein | |
| 14. Dinamarca | 33. Luxemburgo | |
| 15. El Salvador* | 34. Mónaco | |
| 16. Eslovaca Rep. □ | 35. Nicaragua● | |
| 17. Eslovenia | 36. Noruega | |
| 18. España | 37. Nueva Zelandia | |
| 19. Estados Unidos de América | 38. Países Bajos | |

En todos los casos anteriores sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero o extranjera, cuando la Secretaría lo juzgue conveniente podrá autorizar la prerrogativa de entradas y salidas múltiples al país en esta característica migratoria.

4.- REFORMA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LGP.

Este artículo cuenta con once fracciones, a través de esta reforma se adicionaría la fracción número doce que contemplaría una característica migratoria para los dependientes económicos, en virtud de que existen un sin número de ellos en nuestro país, y en la práctica diaria se les documenta con una modalidad dentro de la característica migratoria de visitantes (fracción III, del art. 42), cuando en sentido estricto esta fracción no los contempla dentro de sus modalidades, por lo que realmente no existe ningún sustento jurídico que los regule.

La reforma a este artículo, sería de la siguiente manera:

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

Fracción XII.- DEPENDIENTES ECONÓMICOS. Para vivir de la dependencia económica de su cónyuge o de un pariente

consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo grado.

5.- REFORMA AL CAPÍTULO DECIMO SEGUNDO (Recurso de Revisión).

“Artículo 227: El recurso de revisión promovido en contra de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria, se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.”

La propuesta consiste en que se establezcan dentro de la propia Ley General de Población y su Reglamento, con precisión todas y cada una de las formalidades del recurso de revisión, evitando así la supletoriedad de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, señalando entre otras:

- I. Causas de procedencia del recurso.
- II. Término de interposición .
- III. Requisitos.
- IV. Documentos que deben acompañar al escrito de interposición.
- V. Causas de Improcedencia.
- VI. Sobreseimiento.

6.- VÍA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN CAMBIE LA DENOMINACIÓN DE DELEGACIONES REGIONALES POR DELEGACIONES ESTATALES, ASI MISMO SE REAGRUPEN LAS NACIONALIDADES DE MANERA TAL QUE NACIONALIDADES QUE PERTENEZCAN A UN GRUPO NO SEAN CONSIDERADAS COMO SI FORMARAN PARTE DE OTRO.

En el primer caso debemos recordar que el Instituto Nacional de Migración se creó el 19 de octubre de 1999, momento en el que existían 16 delegaciones regionales en nuestro país, la denominación regional tenía cabida ya que una delegación controlaba tres estados de la República mexicana, por ejemplo el delegado regional en el estado de Guerrero, también tenía competencia en los estados de Oaxaca y Morelia, sin embargo mediante acuerdo del Secretario de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1999 se redistribuyó la competencia territorial de estas dieciséis delegaciones regionales adscritas al Instituto Nacional de Migración, señalando que su jurisdicción comprendería únicamente la entidad federativa, donde quedaba establecida su sede oficial, es decir el delegado regional en el estado de Guerrero tendría competencia únicamente en el estado de Guerrero, derivado de lo anterior se crearon 16 delegaciones más de manera tal que cada estado de la República mexicana cuenta con una delegación de migración.

Bajo esta óptica si cada estado cuenta con una delegación del Instituto Nacional de Migración, lo correcto es que no sólo que se limite la jurisdicción al estado donde la delegación estableció su sede oficial sino que también se modifique el nombre de delegación regional a DELEGACIÓN ESTATAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, en virtud de que su jurisdicción y la competencia de las facultades que le son otorgadas a su titular (al delegado) tienen validez únicamente sobre ese estado.

En el segundo caso, es necesario reagrupar las nacionalidades de manera tal que no existan excepciones por las que a ciertos países que se encuentran en un grupo determinado se les de un trato como si formaran parte de otro, como es el caso de Brasil que se encuentra en el grupo 2 de nacionalidades reguladas, es decir aquellas cuyos ciudadanos además de su pasaporte vigente requieren sello consular para internarse a nuestro país, no obstante lo anterior Brasil es una excepción (entre otras), a esta regla ya que a los ciudadanos brasileños se les otorga trato de grupo 1 es decir como nacionalidades libres de regulación (países en los que sus ciudadanos para internarse a México únicamente necesitan de su pasaporte vigente y no sello consular). Lo anterior es administrativamente confuso pues con mucha frecuencia se encuentran símbolos o marcas en documentos oficiales que indican que a determinada nacionalidad se le debe de dar un trato distinto al del grupo en el que se encuentra clasificada.

PROPUESTAS ADMINISTRATIVAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL CONTROL MIGRATORIO EN LOS PUNTOS DE INTERNACIÓN AÉREA.

➤ Fortalecer la protección migratoria en los puntos de internación aérea, mediante la aplicación de una modernización integral, lo que se traduce principalmente en el desarrollo de infraestructura, tecnología y capacitación del personal, así como a través de la colaboración institucional entre las diversas áreas que componen al instituto, a fin de notificarnos en forma inmediata a través de esta modernización, cualquier aspecto que pudiere beneficiar al control migratorio en los puntos de internación aérea, como es el caso de los extranjeros que salen expulsados y cuyo regreso está sujeto a ciertas restricciones.

➤ Aplicar las ventajas que ofrece la informática para obtener un óptimo control de todos los servicios en forma rápida, con el propósito de contar con una base de datos de fácil consulta que se actualice automáticamente y que permita la identificación pronta y exacta de las personas que ingresan y salen del país, con lo que lograríamos avanzar en el aspecto referente a los extranjeros boletinados (delincuentes, terroristas, activistas, traficantes o aquellos que han incurrido en incumplimiento de obligaciones civiles).

➤ Vía Internet (estricta comunicación entre el Instituto Nacional de Migración y Embajadas y Consulados de México en el

extranjero, a fin de homogeneizar las políticas migratorias y criterios aplicables a diversos tipos de trámites migratorios, por otra parte realizar el cotejo de documentos expedidos por esas oficinas en el exterior, tales como visas engomadas en pasaportes, formas migratorias, sellos consulares, etc.; con lo que el agente federal de migración en filtro confirmaría la validez de esos documentos.

- Capacitación del personal para el aprovechamiento de los servicios informáticos y de los dispositivos electrónicos que permitan la identificación de un documento falso o alterado. Pues con estos dispositivos, los documentos alterados o falsos que seguramente no hubiesen sido posibles detectar a simple vista ya que han sido elaborados con tecnología avanzada, ahora podrían ser retenidos por la autoridad migratoria.

- Mejorar la calidad del servicio que se brinda a los usuarios, 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.

- Una mejora económica sustancial en los salarios de todo el personal operativo del Instituto.

- Mejorar la calidad de los servicios migratorios incorporando sistemas de comunicación mediante el uso de medios telemáticos que agilicen la coordinación institucional a nivel nacional.

B I B L I O G R A F Í A

1.- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 15 a Edición, PORRÚA, México, 2003, 1023 p.

2.- Boggiano, Antonio. Derecho Internacional Privado. 2ª Edición, Tomo II, DEPALMA, Argentina, 1983, 1430 p.

3.- Casanovas y la Rosa, Oriol. Casos y Textos de Derecho Internacional Público. 4ª Edición, TECNOS, España, 1984, 1984, 727 p.

4.- Centro Internacional de Estudios de Seguridad Social. Derechos Humanos y Seguridad Social en América. 1990, México, 316 p.

5.- Contreras Vaca, Francisco José. Derecho Internacional Privado. Parte Especial. 1ª Edición, OXFORD, México, 2002, 795 p.

6.- Esquivel Obregón, Toribio. México y los Estados Unidos ante el Derecho Internacional. Acervo Histórico Diplomático Mexicano. 1ª Edición, 4ª Época, no. 20, SER, México, 1985, 141 p.

7.- Fernández del Valle, Agustín. Filosofía del Derecho Internacional. 2ª Edición, UNAM, México, 1989, 396 p.

8.- Gómez Robledo, Antonio. Fundadores del Derecho Internacional. 1ª Edición, UNAM, México, 1989, 175 p.

9.- Gómez – Robledo Verduzco, Alonso. Temas Selectos de Derecho Internacional. 2ª Edición, UNAM, México, 1986, 472 p.

10.- Hernández – Vela Salgado, Edmundo. Diccionario de Política Internacional. 3ª Edición, PORRÚA, México, 1988, 286 p.

11.- Instituto Nacional de Migración. Asuntos Migratorios en México. “Opiniones de la Sociedad 1995”. 1ª Edición, SEGOB, México, 1995.

12.- Jiménez de Aréchaga, Eduardo. El Derecho Internacional Contemporáneo. 1ª Edición, TECNOS, España, 1980, 379 p.

13.- Kelsen, Hans. Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales. 2ª Edición, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 1986, 209 p.

14.- Labariega V., Pedro Gabriel. Antología de Derecho Internacional Público I. 1ª Edición, UNAM, México, 1995, 385 p.

15.- Labariega Villanueva, Pedro. Antología de Derecho Internacional Público II. 1ª Edición, UNAM, México, 1995, 461 p.

16.- Marchán, Jaime. Derecho Internacional del Espacio. Teoría y Política. 2ª Edición, CIVITAS, España, 1990, 627 p.

17.- Ortiz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª Edición, HARLA, México, 1993, 530 p.

18.- Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. 6ª Edición, HARLA, México, 1995, 632 p.

19.- Rigaux, Francois. Derecho Internacional Privado. Parte General. 1ª Edición, CIVITAS, España, 1985, 477 p.

20.- Rodríguez Carrión, Alejandro J. Lecciones de Derecho Internacional Público. 2ª Edición, TECNOS, España, 1991, 570 p.

21.- Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. 20ª Edición, PORRÚA, México, 2003, 903 p.

22.- Secretaría de Gobernación. Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909 - 1996. 1ª Edición, Coordinación de Planeación e Investigación del INM, México, 1998.

23.- Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público. 4ª Edición, PORRÚA, México, 1971, 511 p.

24.- Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. 1ª Edición, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 1973, 818 p.

25.- Székely, Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público. 2ª Edición, Tomo IV, UNAM, México, 1990, 2898 p.

26.- Trigueros Saravia, Eduardo. Memoria del XVIII Seminario de Derecho Internacional Privado y Comparado. 1ª Edición,

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA, Tijuana, B.C.,
México, 1994, 429 p.

D I C C I O N A R I O S

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. México.
PORRÚA, 1993.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico
Mexicano. Tomo D-H, Coedición PORRÚA, UNAM.

Diccionario Espasa Jurídico, Madrid, España, 1998.

L E G I S L A C I Ó N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Ley de Comercio Exterior

Ley General de Población

Ley de Inversión Extranjera

Ley de Nacionalidad

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

Reglamento para la Expedición de Certificados de Nacionalidad Mexicana.

Reglamento de la Ley General de Población

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera

Reglamento de Pasaportes

O T R A S F U E N T E S

Instituto Nacional de Migración. Guía de términos migratorios y temas a fines. Diciembre de 2003.

Sistema Nacional de Seguridad Pública. "Manejo de Crisis y Negociación de Rehenes. Julio de 2002.

Instituto Nacional de Migración. Manual de Requisitos de Trámites Migratorios de No Inmigrantes. 1ª Edición, SEGOB, México, 1996.

Instituto Nacional de Migración. Manual de Formatos y Requisitos de Trámites Migratorios de Inmigrantes e Inmigrados. 1ª Edición, SEGOB, México, 1996.

Instituto Nacional de Migración. Manual de la Nacionalidad por Naturalización. Coordinación Jurídica. México, 2001.

Coordinación de Control y Verificación Migratoria. Procedimiento para la aplicación del Rechazo de Extranjeros al Ingreso a la República Mexicana. SEGOB, México, 1996. 30 p.

Centro de Capacitación Migratoria. Coordinación de Planeación e Investigación. Programa Institucional de Capacitación por la Eficacia y Desarrollo Administrativo. Cuso de Inducción al INM. SEGOB, México, 2002, 40 p.

Manual para el Registro y Control de Entradas y Salidas en Puntos de Internación. Sistema de Monitoreo y Revisión Secundaria. 2001.

Manual del Derecho para el No Inmigrante. SEGOB, 2000.

Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios. Manual de Procedimientos de Control y Verificación Migratoria. Coordinación de Control y Verificación Migratoria. México, 2001. 100 p.

Revista del Instituto Nacional de Migración. "Oficina Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Estación Migratoria de Iztapalapa". Num. 02, Agosto 2003.

Revista del Instituto Nacional de Migración. "Estamos en el Camino Correcto; México un País con Puertas Abiertas". Edición Especial Num. 02, Agosto 2003.

Revista del Instituto Nacional de Migración. “México – Estados Unidos fortalecen Acciones para Rescatar y Proteger Migrantes”. Num. 01, Junio 2003.