



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

JOSÉ ALBERTO SALGADO FLORES

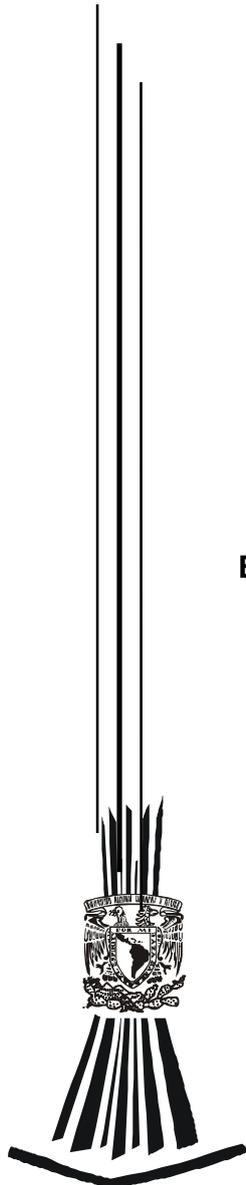
TEMA DEL TRABAJO:

**“PRINCIPALES CAUSAS DE LA INEFICIENTE
REGULACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO”.**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

MÉXICO, ARAGÓN, A 09 DE NOVIEMBRE DE 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES JOSAFAT SALGADO ZAVALA Y CELIA FLORES VERGARA: Por todo su cariño y apoyo que me han brindado, prometo no defraudar la confianza depositada en mi; ESTE TÍTULO Y MI VIDA ENTERA ES PARA USTEDES, LOS QUIERO MUCHO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, en especial para la FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN; por ser mi casa de estudios y darme la formación profesional de la cual ahora me estoy titulando, es por ello que me siento ORGULLOSAMENTE UNIVERSITARIO.

A MI FAMILIA: En la que se encuentran mi hermana TERE y mi compadre JULIO, mis sobrinos ABIGAIL, ALEXIS Y ADRIÁN, mi hermana MIREYA, mi cuñado MARTÍN y mi sobrino JOSÉ MANUEL, por último pero no por eso menos importante para mi hija YULIANA, para todos ellos gracias, por su cariño y apoyo incondicional los quiero mucho y espero nunca defraudarlos.

A MI TÍO PEDRO FLORES VERGARA: Por su cariño y apoyo, de antemano este título es para Usted, espero nunca defraudarlo y le doy gracias por lo que ha hecho por mi, viviré infinitamente agradecido, sin necesidad de plasmarlo usted sabe cuanto vale y lo que es Usted para mi.

A MIS PRIMOS: Alfredo, Enrique, Daniel, Rosendo, Ismael, Alejandro, Gerardo y Chava, para todos ellos gracias por ser mis hermanos, los quiero mucho.

A MIS AMIGOS: Christopher y Rafa, ustedes saben que son más que mis amigos, y aprovecho la ocasión para alentarlos a seguir adelante con sus estudios profesionales, ya saben hermanos que los quiero mucho.

A MIS COMPAÑEROS DE LA LICENCIATURA: Anai, Maribel, Minerva, Judith, Juan Carlos, Edgar, Miguel, Genoveva, Verónica, Evaristo y Rafa; les agradezco su amistad antes que nada, gracias por todos los momentos que pasamos juntos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA SITUACIÓN DE EXTRANJERO Y SU CONDICIÓN DE ACUERDO CON EL DERECHO MEXICANO.	
1.1. Breve sinopsis histórica y etapas evolutivas de los extranjeros en México.....	1
1.2. Evolución histórica del México contemporáneo en materia migratoria.....	13
CAPÍTULO 2. CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.	
2.1. Concepto de extranjero.....	21
2.2. Entrada y permanencia de los extranjeros en México	22
2.3. Calidades migratorias.....	25
2.3.1. Calidad migratoria de No Inmigrante.....	25
2.3.2. Calidad migratoria de Inmigrante.....	30
2.3.3. Calidad migratoria de Inmigrado.....	34
2.4. Formas migratorias.....	34
2.5. Igualdad jurídica entre mexicanos y extranjeros.....	35

CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO QUE REGULA A LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO.

3.1. Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	38
3.2. Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	40
3.3. Artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	40
3.4. Restricciones en el goce de algunas garantías individuales, contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	41
3.5. Principales Tratados Internacionales en materia de condición de extranjeros suscritos por México.....	43
3.6. Ley General de Población y su Reglamento.....	48
3.7. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.....	48

CAPÍTULO 4. PRINCIPALES CAUSAS DE LA INEFICIENTE REGULACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO.

4.1. Panorámica actual de las principales causas de la ineficiente regulación migratoria en México.....	50
--	-----------

4.2. Propuesta para efficientar el trabajo de las Autoridades Migratorias Mexicanas con respecto de la Regulación Migratoria.....	52
4.2.1. Perfil del Servidor Público integrante de las Autoridades Migratorias.....	53
4.2.2. Implementación del curso de Deontología del Servicio Público y Derechos Humanos en las dependencias adscritas a las Autoridades Migratorias.....	54
4.3. Propuesta de bases para la creación de un ordenamiento jurídico eficaz para el funcionamiento y regulación en materia migratoria dentro del Territorio Nacional.....	55
CONCLUSIONES.....	57
FUENTES CONSULTADAS.....	III
LEGISLACIÓN.....	IV

INTRODUCCIÓN

En México la regulación del extranjero, se ha observado en la mayoría de sus textos jurídicos, mismos que fueron creados para tener un mayor control acerca de los extranjeros que se internaban en el país, con el paso del tiempo dichos ordenamientos fueron evolucionando y se hicieron más exigentes en cuanto a los requisitos que debían cubrir aquellos para internarse en el país y para obtener la calidad de inmigrado que se asemejaba a la nacionalidad mexicana.

Así es como en este país la condición jurídica de los extranjeros es regulada por leyes de carácter federal, según el artículo 73 fracción XVI Constitucional que menciona la facultad del Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración.

Por otra parte la legislación mexicana en esta materia se encuentra un tanto dispersa entre las principales disposiciones de nuestro sistema jurídico vigente. Es por ello que con el fin de observar las lagunas en cuanto a materia jurídica se refiere, se realizó este trabajo.

No obstante lo anterior, se debe hacer mención que en México existe una gran disposición de las autoridades migratorias, así como el Gobierno Federal, para que se trabaje de manera conjunta y se pueda llevar a cabo la regulación de los extranjeros en nuestro país.

Para la realización de este trabajo se utilizaron los métodos científico, histórico y sociológico, el cual fue dividido en cuatro apartados de la siguiente manera:

Dentro del Capítulo 1 se da una valoración histórica sobre la condición jurídica de los extranjeros, así como su condición con el derecho mexicano,

haciendo hincapié en los documentos normativos que regulaban a los no nacionales a lo largo de la historia.

Por otro lado, dentro del Capítulo 2, se podrá observar la condición jurídica del extranjero en México, tocando el tema a detalle sobre todo en cuanto a la división de las calidades migratorias.

Correspondiente al Capítulo 3, se señaló el marco jurídico que regula a los extranjeros en México, tema importante que marca la poca regulación sobre esta materia que existe en nuestro país.

Por último el Capítulo 4 se titula: principales causas de la ineficiente regulación migratoria en México, situación que se da por diversos factores, inherentes incluso a los servidores públicos adscritos al Instituto Nacional de Migración, así como a la inexacta aplicación de los lineamientos jurídicos sobre materia migratoria que existe en nuestro país.

Es importante señalar que México cuenta con programas, acuerdos y convenios sobre materia migratoria, es así que con el presente trabajo se tiene como principal objetivo el eficientar la labor de las autoridades migratorias para que se tenga un mejor control en la regulación de los extranjeros en el territorio nacional.

El presente trabajo es dirigido a toda la población en general, a efecto de que puedan conocer cual es la situación de la regulación migratoria en México y de esa forma crear conciencia en toda la población, que con la entrada ilegal de los extranjeros al país se afecta la soberanía nacional y las propias garantías individuales de los nacionales.

CAPÍTULO 1.

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA SITUACIÓN DEL EXTRANJERO Y SU CONDICIÓN DE ACUERDO CON EL DERECHO MEXICANO.

1.1. Breve sinopsis histórica y etapas evolutivas de los extranjeros en México.

Para realizar este pequeño apartado se mencionarán algunos datos relevantes de la condición jurídica de los extranjeros, desde Grecia hasta la actualidad.

a) Patronaje y otras instituciones. En Grecia existieron instituciones relacionadas con la condición jurídica de lo extranjeros; un claro ejemplo era el “patronaje” o la “hospitalidad”, que contemplaba la admisión del extranjero, siempre y cuando se hallara bajo la protección y vigilancia de un ciudadano griego, denominado *proxene*.

b) *Jus gentium* y peregrinos. Mientras que los ciudadanos romanos estaban sujetos al *jus civile*, los peregrinos de una misma ciudad quedaban sometidos a la ley de su origen; por lo tanto al momento de juzgar las relaciones entre ciudadanos romanos y peregrinos, o bien, los peregrinos procedentes de diversas ciudades, el pretor se inspiraba generalmente en el *jus gentium*, (mismo que no era propiamente un cuerpo de leyes, sino una actitud filosófica, una ideología suyacente).

c) Personalidad de leyes. Ya con la caída del Imperio Romano, los conquistadores se asentaron en su territorio, formando así grupos de diversos orígenes (francos, galos, godos, visigodos. etc.), con influencia romana, elaborando sus propias leyes. Es de recalcar que en esta época se otorgaron derechos a los extranjeros; por otra parte, Teodorico protegió a los comerciantes

extranjeros, estableciendo jueces especiales para dirimir sus controversias. Los visigodos concedieron a los extranjeros la oportunidad de ser juzgados por personas de su mismo origen.

d) Territorialismo de leyes. Con el feudalismo de la Edad Media, el vasallo quedaba sometido al dictado del señor feudal, conservando únicamente los derechos que éste le otorgaba. La libertad de tránsito del vasallo de un feudo a otro, era permitido sólo previo permiso de los respectivos señores feudales. A las personas se les designo con el nombre de *aubanas*. Una vez que estas personas se encontraban en un feudo diferente, se sometían a una serie de tributos por su calidad de extranjeros, entre los que destacan el de "*formariage*" (que debía cumplir para contraer matrimonio) y el de *mano muerta* (mediante el cual, al morir, sus bienes pasaban a poder del señor feudal).

e) Omnis peregrini y cartas de naturaleza. Durante esta época, la evolución fue lenta: sólo existieron casos aislados, en los que se puede apreciar una relativa aceptación del extranjero. En 1220, el emperador Federico II, por influencia de la Iglesia, permitió testar a los extranjeros mediante el testamento *omnes peregrini*. Durante el siglo XVI, la monarquía francesa empezó a otorgar cartas de naturaleza (*lettres de naturalité*) a lo extranjeros y redujo los derechos de aubana.

f) Igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros. Una vez que Asamblea Constituyente suprimiera el derecho de aubana y de detracción, con la Constitución de 1791 se proclamó la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros; para poder determinar esta situación influyeron el pensamiento de diversos hombres de la época, y se preparó así el advenimiento de una nueva era en la condición jurídica de los extranjeros, como se reflejó en la Constitución de Estados Unidos de América.

g) Movimientos que favorecen a los extranjeros. A principios de este siglo se han proclamado movimientos favorables a los extranjeros, los cuales fueron interrumpidos durante la Primera Guerra Mundial; no obstante lo anterior, al concluir dicho acontecimiento, éstos resurgieron con más fuerza. Sobre dichos movimientos que se consideraron importantes cabe destacar los siguientes: la Conferencia Internacional sobre la Condición de los Extranjeros, celebrada en París (1929) y la Convención Panamericana de La Habana (1928).

h) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta declaración fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y señala el punto culminante en el reconocimiento de los derechos de los extranjeros:

Art. 2º Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

A raíz de esta declaración siguieron otras que por su importancia es fundamental señalar y que son las siguientes: la Convención Europea sobre la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950) y la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1963)¹.

Ahora bien, después de esta breve sinopsis sobre la condición jurídica de los extranjeros a través de la historia, comenzaremos esta revisión sobre los hechos más importantes que se suscitaron dentro del Derecho migratorio

¹ Cfr. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado, quinta edición, Harla, México, 1991, pp. 82-84.

mexicano y como fue evolucionando en sus primeros intentos de regular al extranjero o no nacional:

A) Derecho Español antiguo.

El punto de partida de un bosquejo histórico de la condición jurídica de los extranjeros en México debe hallarse en el conocimiento de la legislación española que tuvo aplicación desde la conquista, abarcando toda la época de la colonia hasta la consumación de la Independencia. Durante la primera época del México independiente se produjo la vigencia del viejo Derecho Español, ya que nuestro país se encontraba demasiado ocupado en estructurar jurídicamente un gobierno para legislar en materia de extranjería.

Dentro de la legislación bárbara y del Derecho Romano, muestra benignidad hacia los extranjeros, al permitir en la ley 2ª, título 3, libro XI, una disposición en la que los extranjeros mercaderes fueran juzgados por sus jueces y por sus leyes.

Por otra parte la ley 5ª, título 6º, libro I, prohíbe la aplicación de las leyes extrañas en los juicios, mandando a todos a sujetarse al Fuero Real, bajo la pena de una fuerte multa en caso contrario.

Otro esfuerzo de la tendencia unificadora en la legislación antigua española lo representan la siete partidas. De las cuales se desprende de la ley 15ª, título 14º, partida 1ª, establecen la sujeción de nacionales y extranjeros a lo dispuesto en ese cuerpo de leyes y la ley 6ª, título 4º, y partida tercera, ordena a los jueces que los pleitos se decidan por las leyes del citado código. En materia de extranjería es favorable la actitud de este ordenamiento frente a los extranjeros aunque sean moros y judíos cuando estos extranjeros llegasen a España por motivos comerciales o cualquier otro, estableciéndose que se evitará toda coacción en contra de ellos respetándose sus cuerpos y sus mercancías.

Con el descubrimiento de América se prohíbe a los extranjeros ejercer el comercio en las Indias. Esta práctica aislacionista colonial produjo en la metrópoli la necesidad de hacer concesiones a los extranjeros para distraer su atención de los intereses coloniales españoles en el nuevo continente.

Las Leyes de Indias son una recopilación de disposiciones que, referidas a la condición jurídica de los extranjeros, representan la tendencia de aislamiento que adoptaron los españoles respecto de sus colonias, un claro ejemplo de ello era que con base al concepto de exclusivismo colonial, los extranjeros tenían prohibida la entrada al territorio de la Nueva España, excepto con permiso expreso de los monarcas españoles.

B) Derecho del México Independiente.

A finales del siglo XVII y principios del XIX se establecieron algunos extranjeros en el territorio de la América española, su condición fue bastante precaria. En los albores de la Independencia, se encuentra el primer pronunciamiento a favor a la aceptación del extranjero, dentro de un documento expedido por Ignacio López Rayón, en agosto de 1811, mismo que expresaba literalmente que el extranjero que quisiera disfrutar, de los privilegios de un ciudadano americano, este debería solicitar carta de naturaleza a la Suprema Junta².

Pero dicha tendencia favorable para los extranjeros prosiguió en otros textos, de los cuales se destacan los siguientes:

- Constitución de Apatzingán de 1814: Una fórmula precursora de lo que debía ser el Derecho del México Independiente está representada por la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814. Este documento constitucional adopta la tendencia asimiladora del elemento extranjero radicando

² Cfr. Ibidem. p. 85.

en el territorio mexicano. Así el artículo 14 estipulaba que los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se oponga a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de cartas de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley. En relación con los extranjeros que no pudiesen asimilarse al elemento nacional en los términos del artículo 14, disponía el artículo 17 que los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal de que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión católica, apostólica y romana.

Es importante señalar que fue el primer documento Constitucional en plasmar la igualdad de extranjeros y nacionales dentro del territorio mexicano, salvaguardando ante todo la soberanía nacional, y dando un enfoque diferente a las posibles características migratorias que tendrían los extranjeros.

- Plan de Iguala: También poco antes de consumada la independencia de México, el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 sugiere un trato de plena igualdad de nacionales y extranjeros.

- Tratado de Córdoba: El 24 de Agosto de 1821, Agustín de Iturbide y Juan de O'Donojú suscribieron el Tratado de Córdoba, por el cual se determina la soberanía e independencia de lo que llamaría el imperio mexicano. En su artículo 15, se estableció, sin distinción entre nacionales y extranjeros, el derecho de toda persona de trasladarse con su fortuna a donde le convenga de tal manera que 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.

Sobre este tratado en particular, se pierde un poco la esencia de salvaguardar la soberanía nacional, aunque sigue existiendo la igualdad entre

nacionales extranjeros, pero sólo beneficiaba a la clase alta, llegando a una demagogia total en un México que se encontraba en lucha por su independencia.

- Bases constitucionales de 1822: El segundo congreso mexicano, al instalarse en 24 de febrero de 1822, estableció diversas bases constitucionales, entre ellas, se determinó que el congreso soberano declarararía la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en la cuatro partes del mundo.

- Decreto del 16 de mayo de 1823: A través de este Decreto el congreso constituyente dio autorización al poder ejecutivo para pedir carta de naturalización a favor de los extranjeros que lo soliciten, bajo los requisitos exigidos por el mismo decreto.

Una vez más con este decreto, se emplea una cierta restricción hacia los extranjeros, cuidando nuevamente la soberanía nacional.

- Decreto del 07 de Octubre de 1823: A solo dos años de haberse consumado la independencia se les da cabida a los extranjeros en la adquisición de negociaciones mineras derogándose la legislación española restrictiva que estuvo antes de la Independencia y dos años posteriores a la consumación de ésta.

Situación que agravo en cierta medida al país, ya que fue el detonante para que muchos extranjeros ingresaran al país, sólo para adquirir negociaciones mineras.

- Decreto del 18 de Agosto de 1824: A efecto de Incrementarse la inmigración extranjera y resolver el problema de escasez demográfica, el Decreto del 19 de Agosto de 1824 sobre colonización ofreció a los extranjeros que vinieran a establecerse a México toda clase de garantías en sus personas y propiedades.

Este decreto, sólo se estableció con la necesidad de colonizar a un país, golpeado por una guerra de independencia, por lo que se le ofreció a los extranjeros, una serie de garantías inmejorables para poder habitar dentro del país sin ningún tipo de restricción.

- Acta constitutiva del 31 de enero de 1824: La igualdad de derechos de nacionales y extranjeros se preconiza en este documento constitucional, a través de los artículos 30 y 31.

- Decreto del 10 de mayo de 1827: Este decreto prohibió a los españoles que ejercieran cargos o empleos públicos.

- Decreto del 20 de diciembre de 1827: Este decreto ordeno la expulsión de los españoles, habiéndose derogado el 20 de marzo de 1829.

- Decreto del 12 de marzo de 1828. El artículo 6º de este ordenamiento estableció que los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas descritas se encontraban bajo la protección de las leyes y gozaban de los derechos civiles que ellos conceden a los mexicanos, a excepción de adquirir las propiedades en territorio rústico que, conforme a las leyes vigentes, no pueden obtener los no naturalizados.

Gran paso se realizó en nuestro país con la promulgación de este decreto, ya que dio a los extranjeros una restricción sobre la adquisición de propiedades en territorio rústico, pero siguió con la misma base de los anteriores decretos, al llevar a cabo la igualdad entre nacionales y extranjeros respecto de sus derechos y obligaciones fundamentales.

C) Leyes Constitucionales de 1836.

La primera de las siete leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1836, referente a los derechos y obligaciones de habitantes de la República dedico los artículos 12 y 13 a determinar la condición jurídica de los extranjeros, en los siguientes términos:

Artículo 12. Los extranjeros introducidos en la República, gozan de todos los derechos naturales y además los que se estipulan en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión y sujetarse a las leyes del país en las cosas que puedan corresponderle.

Artículo 13. El extranjero no puede adquirir en la República, propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casase con una mexicana y se arreglase a los demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes.

Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización.

D) Bases orgánicas de 1843.

El artículo 8º de las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 establecía como obligaciones de todos los habitantes de la República, sin establecer diferencia entre nacionales y extranjeros, las de observar la Constitución y las leyes, y obedecer a las autoridades.

Además de los mencionados, en otros documentos constitucionales se plasmó la idea ya ampliamente difundida y favorable a la condición jurídica de los

extranjeros. En todas las disposiciones anteriores, se refleja una clara orientación hacia la asimilación de los extranjeros a los nacionales.

El primer cuerpo legal que regula la condición jurídica de los extranjeros y que contiene normas precisas en materia de nacionalidad es el *Derecho del Gobierno de Extranjería y Nacionalidad*, expedido por Antonio López de Santa Anna, el 30 de enero de 1854³.

E) Las Leyes del Segundo Imperio.

El 10 de abril de 1865, el Emperador Maximiliano escribió el estatuto provisional del Imperio Mexicano. En este cuerpo de disposiciones se dedicó al artículo XV a enunciar las garantías individuales (art. 58 al 81), de que gozarían todos los habitantes de imperio, sin haber trato diferencial a nacionales y extranjeros.

Prácticamente el trato a nacionales y extranjeros era completamente igual si no fuera porque el artículo 54 establecía como obligación exclusiva de los mexicanos defender los derechos e intereses de su patria y por el artículo 65 que establecía como obligación exclusiva de los ciudadanos inscribirse en el padrón de su municipalidad y a desempeñar los cargos de elección popular cuando no tuvieran impedimento legal.

Durante la vigencia de este estatuto, no se concedió privación a los ciudadanos para ejercer algún cargo público, otorgando a los mexicanos la potestad exclusiva de salvaguardar los derechos e intereses de su patria, además no había ninguna distinción en cuanto al trato entre nacionales y extranjeros, ya que todos los habitantes gozarían de las garantías que otorgaba el multicitado estatuto.

³ Cfr. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado, quinta edición, Harla, México, 1991, p. 85.

F) Constitución de 1857.

La postura de la Constitución del 05 de febrero de 1857, en relación con los extranjeros, se deriva del análisis de tres de sus preceptos: los artículos 1º, 32º y 33º.

El artículo 1º es el artículo general en el que se establece que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

Dentro de los artículos 32 y 33 de la constitución de 1857 se encontraron disposiciones especiales en las que ya se asienta un trato diferencial, ya que conforme al artículo 32 los mexicanos serían preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Pero a contrario sensu, el artículo 33 establece expresamente, a favor de los extranjeros, que éstos tienen derecho a las garantías consagradas por la sección primera del título I, de esta Constitución pero reserva a favor del gobierno la facultad para expeler al extranjero pernicioso.

Es de sobra señalar, que esta Constitución sirvió de base para que de cierta forma se diera lo que en la actualidad conocemos respecto de la condición jurídica de los extranjeros, ya que en ella se plasmaron algunas restricciones hacia los extranjeros, haciendo hincapié en un trato preferencial hacia los nacionales, sin dejar a lado la igualdad de garantías.

G) La ley de Extranjería y Naturalización de 1886.

La ley del 28 de mayo de 1886, conocida con nombre de Ley Vallarta por haber sido su autor el insigne Ignacio L. Vallarta, reguló como su misma denominación lo indica, en tema de la condición jurídica de los extranjeros a lado tópico de la Nacionalidad.

Este ordenamiento dedicó todo el capítulo IV a los derechos y obligaciones de los extranjeros, regulando la situación jurídica de los extranjeros en los artículos del 30 al 40.

H) La Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917, al establecer las facultades del Congreso de la Unión no daba facultades a este organismo para legislar en materia de condición jurídica de extranjeros y sin embargo, la ley de 1886, en el artículo 32, establecía que sólo la ley federal podía modificar y restringir los derechos civiles de que gozaban los extranjeros. Fue hasta la reforma publicada en Diario Oficial de 18 de enero de 1934 cuando la fracción XVI del artículo 73 se modificó para establecer facultades del Congreso para legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.

La Constitución de 1917, en el artículo 32 de su texto original es más explícita que su predecesora, Constitución de 1857 al establecerse mayores limitaciones para los extranjeros en el desempeño de ciertos cargos⁴.

I) La Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, comienza una expedición exhausta sobre legislación relacionada con los extranjeros, sobre todo a causa del estallido de la Segunda Guerra Mundial, con el objeto de regular la adquisición de bienes y la inversión. Por tal motivo, se pueden encontrar entre otras, la leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional y sus respectivos reglamentos⁵.

⁴ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, décimo segunda edición, Porrúa, México, 1999, pp. 424-433.

⁵ Cfr. PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Op.cit. p. 91.

1.2. Evolución histórica del México contemporáneo en materia migratoria.

Ya con el México independiente, surgió la idea de aprovechar los recursos naturales, atrayendo a la población extranjera. Esta política de inmigración abierta, fue evolucionando de tal manera, que hasta la fecha se ha formado una tendencia para la admisión de extranjeros que favorezcan con su ingreso al desarrollo económico y social del país.

A lo largo de la historia, se fueron promulgando leyes que concedían a los extranjeros que quisieran establecerse en el país, igualdad de derechos que a los mexicanos, excluyendo los derechos políticos y la posibilidad de adquirir propiedad rústica. En este sentido, se establecieron reglas en la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, que estuvo vigente hasta 1934.

Fue entonces que con relación a los principios constitucionales, en 1908 se promulgó la primera Ley de Inmigración, reconociendo plena igualdad entre todos los países. A su vez, confería al gobierno amplias atribuciones para la admisión de extranjeros, limitadas esencialmente por razones de salud pública. En materia de emigración, continuó vigente la Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886.

La propia Ley de Inmigración de 1908 contenía normas para los inmigrantes y en particular para aquellos que se acogieron a las condiciones establecidas en la Ley de Colonización de 1893. Dicha ley incluía disposiciones que restringían la entrada de los extranjeros al país, entre las cuales se encontraban: prohibir la entrada al país de extranjeros que tuviesen algún padecimiento contagioso, fuesen prófugos de la justicia, hubiesen cometido delitos sancionados por las leyes mexicanas o se convirtiesen en una carga pública por vagancia o malvivencia, configurándose todo ello en un esquema de criterios migratorios.

Al transcurrir el tiempo la legislación de 1908, constituyó un verdadero obstáculo a efecto de regular adecuadamente el ingreso a los extranjeros perniciosos al territorio nacional, situación que ocasionaba diversos conflictos dentro de la sociedad, dentro del ámbito económico y laboral, principalmente.

Con la entrada en vigor de la Ley de Migración, vigente a partir del 1º de junio de 1926, se adopta una política tendiente a proteger los intereses de la población mexicana y de la economía del país. A su vez, se reglamentaba la emigración y se organizaban los servicios de migración sobre bases más amplias, esta ley deroga por completo la Ley de Inmigración de 1908.

Dentro de sus bases, se establecía la obligación de los extranjeros de someterse a la inspección de las autoridades migratorias, comprobar su buena conducta y forma honesta de vivir y enumeraba los casos en los que se restringía la inmigración de extranjeros a la República, es conveniente recalcar, que dichas obligaciones, permitieron un mejor control sobre el ingreso de los extranjeros, supliendo las deficiencias y evitando un conflicto de intereses que con la Ley anterior se ocasionaban.

En esta legislación, surgieron reglas taxativas para la inmigración de trabajadores, a fin de regular el acceso de mano de obra extranjera y proteger las fuentes de trabajo para los nacionales. Además de otras cosas, establece un impuesto del inmigrante y reglamenta el fenómeno migratorio por vía aérea que ya constituía un medio de transporte de mercancía. Es la primera que alude a las calidades de Inmigrante y Emigrante.

La Ley de Migración de 1926 dispuso la creación de una tarjeta de identificación. El propósito de dicho documento era el de identificar a los migrantes, nacionales y extranjeros, así como acreditar el cumplimiento de las normas migratorias, luego entonces, a la falta de la tarjeta de identificación se

sospecha que el migrante incurría en faltas a la Ley, además de no dar cabal cumplimiento a lo que dispuesto por la legislación que se encontraba vigente.

Esta misma norma estableció el primer intento por crear un Registro de Extranjeros, al que se incorporó documentación con los datos de nacionalidad, motivo de internación, medios de subsistencia y otros que se asentaban en la tarjeta de identificación de los extranjeros.

En diciembre de 1929, durante una convención de delegados de migración, se inició la discusión y formulación de las reformas a la ley vigente, acordes a la problemática de la época. Fue entonces que en la Ley de Migración de 1930, fueron consideradas las necesidades y los problemas de las regiones de cada una de las oficinas establecidas en las diferentes regiones de la República, e incluso se dio mayor formalidad al Registro de Extranjeros.

Luego entonces en la Ley de Migración, vigente a partir del 30 de agosto de 1930, el servicio migratorio estaría exclusivamente a cargo de la Secretaría de Gobernación que, entre otras atribuciones, ejercería la de investigar las causas de la emigración regional, su previsión y remedio y de información e instrucción a los emigrantes, a fin de evitarles dificultades en el exterior.

Para poder entender la diferencia que existe entre las calidades migratorias de no inmigrante y la de inmigrante, como actualmente se encuentra regulado, nos remitimos a lo estipulado en la Ley de Migración de 1930, en la cual se ofrece por primera vez criterios claros en el orden demográfico, presentando una marcada distinción entre los motivos o propósitos de un extranjero al entrar al país y en particular cuando éste pretendía establecer su residencia. Es importante señalar que es en 1932 cuando se publica el primer reglamento sobre una ley de migración.

En la década de los treinta se estableció el Primer Plan Sexenal que sirvió de pauta a las labores del Ejecutivo. En el plan se estimó necesaria la reorganización del servicio de migración, ya que los movimientos de la población tenían características particulares muy especiales, luego entonces en la Ley General de Población de 1936, quedaron comprendidas las materias de migración, demografía, turismo, identificación personal y las demás necesarias para el desarrollo demográfico. Ante tal efecto, fue necesario pensar en la creación de la Dirección General de Población como dependencia de la Secretaría de Gobernación.

La Ley General de Población de 1936, disponía que los extranjeros depositarán una cantidad de dinero en efectivo ante el banco de México, con el propósito de garantizar el pago de los gastos del transporte de regreso al país de origen; siendo éste un requisito indispensable para que los extranjeros fueran admitidos para ingresar al territorio nacional, al cual se le llamó depósito de repatriación.

Se ratifica el funcionamiento del Registro de Extranjeros, facultando los ayuntamientos y delegaciones de los gobiernos locales del Distrito y territorios Federales para su control, quienes debían reportar informes trimestrales al Departamento de Migración. También se crea, el Consejo Consultivo de Población con representantes de siete Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos cuya presidencia la ejercía el Director General de Población.

En la Ley General de Población de 1936, se prohibió por tiempo indefinido la entrada de inmigrantes que sólo buscaban trabajar dentro del país, multando a los patrones y a las empresas que ocupaban personas que no comprobarán su legal estancia dentro del país.

El antecedente primordial de las normas migratorias vigentes lo encontramos en la Ley General de Población de 1947, que viene a amalgamar

factores reales de movilidad demográfica derivados de la posguerra y principios humanitarios, que armonizó con el interés nacional.

Es por ello que puede afirmarse que la Ley General de Población 1947, es el cuerpo legal que sirvió de base para la creación de las normas que actualmente nos rigen. Es la primera en manejar las tres calidades migratorias vigentes: no inmigrante, inmigrante e inmigrado, así como la definición aún válida, de cada una de ellas, describiendo las características migratorias del no inmigrante y del inmigrante.

También dentro de esta legislación se previnieron facultades para la repatriación de connacionales; se empieza a tomar en consideración la necesidad de ser selectivos con los flujos migratorios y simplifica la internación de inversionistas, técnicos, peritos o personal especializado.

Se crea de igual forma el Consejo Consultivo de Población para el estudio y resolución de los problemas demográficos, integrado por ocho secretarías de estado, bajo la presidencia de la Secretaría de Gobernación y crea el Registro de Población e identificación personal, que coordina ambos servicios, bajo la autoridad de una oficina central. Finalmente, establece la admisión de perseguidos políticos de países americanos, iniciando así el procedimiento del derecho de asilo.

La diferencia existente entre la Ley General de Población de 1947 y la legislación que entro en vigor a partir de enero de 1974, se enfatiza en la marcada elevación del ritmo de crecimiento de nuestra población, uno de los más altos del mundo, que limita considerablemente la capacidad de ahorro y encarece los múltiples servicios que demanda; esto a consecuencia de que la legislación de 1947, dentro de sus principales objetivos se encontraba el aumento de la población por ser su crecimiento natural, así como por la migración.

En materia migratoria, los puntos más relevantes se manifiestan al ampliar los beneficios de asilo territorial a todos los extranjeros. En lo relativo a las calidades migratorias de no inmigrante y de inmigrante se dan algunos cambios como la ampliación de la figura del rentista y se posibilita que pueda realizar actividades de tipo académico y docente.

La legislación vigente a partir de 1974, ordena a las autoridades administrativas y judiciales, no dar curso a las gestiones que promueven extranjeros si no comprueban su legal estancia en el territorio de la República, además de establecer los principios fundamentales de los procedimientos administrativos para regular la situación migratoria de aquellos. Exige para la persecución de los delitos migratorios la querrela de la Secretaría de Gobernación.

En 1990, se incorporan reformas a la Ley de 1974 para crear la característica de no inmigrante refugiado, ampliando el esquema de protección humanitaria para el perseguido y en unión de la figura ya existente de no inmigrante aislado, se proyecta internacionalmente como un cuerpo legal que en esos aspectos supera cualquier convención que al efecto hubiese sido asignada.

Por su parte, las reformas del 22 de julio de 1992 establecen el Registro Nacional de Población y la Clave Única de Registro de Población (CURP), con la finalidad de registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Es pertinente agregar que durante la vigencia de esta ley, por decreto publicado el 19 de octubre de 1993, se creó el Instituto Nacional de Migración, órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyos objetivos son la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, también en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal interesadas.

Las reformas y adiciones a la Ley General de Población de 1974, publicadas el 8 de noviembre de 1996, que forman parte de uno de los 20 programas estratégicos aprobados por el Presidente de la República para el Instituto Nacional de Migración, se orientaron por tres objetivos primordiales de la política de dicha administración:

a) Contribuir de manera permanente a la definición y actualización de una política migratoria que corresponda a los objetivos nacionales alentando los flujos migratorios benéficos del país.

b) Ejercer una vigilancia eficaz en el territorio nacional, en un marco de respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes.

c) Mejorar la calidad de los servicios, a través de la simplificación de trámites, la capacitación del personal, la modernización tecnológica, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio así como de honestidad⁶.

Por lo tanto, en materia migratoria el legislador ha sido capaz de rescatar lo valioso de la experiencia histórica para hacer perdurar disposiciones que han solucionado problemas diversos, pero el quehacer legislativo también ha transformado la norma para adaptarla a las nuevas necesidades surgidas de la realidad social, económica y política del país.

Esta exposición sucinta de los lineamientos esenciales de la legislación que ha servido de base en este siglo a la política migratoria de una nación en continuo crecimiento, ha pretendido poner de relieve algunos de los retos que plantea al Estado la gran complejidad y la intensa dinámica de los fenómenos poblacionales.

⁶ Cfr. Instituto Nacional de Migración. Compilación histórica de la legislación migratoria en México (1909-1996). Secretaría de Gobernación. Comentarios de Introducción por Cesar Becker Cuellar, Exsubsecretario de población y servicios migratorios.

Sin embargo, aunque se han realizado grandes esfuerzos para poder regular la condición jurídica de los extranjeros, esto ha sido una tarea difícil, ya que no existen las normas jurídicas que realmente regulen sobre la materia de extranjería, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado a través de la historia.

CAPÍTULO 2.

CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.

2.1. Concepto de extranjero.

La palabra extranjero proviene del latín “*extranarius*”, extraño; sin embargo cuando se adopto esta definición era muy fácil determinar quienes eran los unos y cuales los otros, pero en un mundo globalizado, es difícil establecer quien reúne las características propias para poder identificar que persona no es originaria de determinado lugar, es por ello que no se puede establecer un concepto real de extranjero, no obstante, existen conceptos jurídicos como los que se detallan adelante:

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 33, son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30; es decir, el concepto legislativo de extranjero se obtiene por exclusión; pudiéndose decir que son extranjeros los que no tiene la calidad de mexicanos⁷.

“Tiene el carácter de extranjero la persona física o jurídica que no reúne los requisitos establecidos por un sistema de derecho determinado para ser considerada como nacional”⁸.

“Extranjero es el que no es nacional del país en que se encuentra. Su condición jurídica se determina por los derechos y obligaciones que tienen en el país de acuerdo con las leyes locales”⁹.

Dentro de la Enciclopedia Encarta, podemos encontrar la siguiente definición: “Extranjero, aquel que no forma parte de la comunidad política que se

⁷ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op.cit. p. 438.

⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op.cit. p. 451.

⁹ FERRER GAMBOA, Jesús. Derecho Internacional Privado, Limusa, México, 1977, p. 31.

adopta como referencia. En todos los Estados existe una regulación acerca de la entrada y salida de los extranjeros del territorio nacional”¹⁰.

Luego entonces, podemos definir al extranjero como aquella persona física que se encuentra dentro del ámbito jurisdiccional de un Estado, el cual no reúne los requisitos legales y normativos para ser considerado como nacional.

Sobre los extranjeros existe reciprocidad diplomática basada en tratados con otros países, que reconocen derechos a los extranjeros; además cuando un Estado concede a los extranjeros los derechos que tienen sus nacionales, se puede decir que existe también una reciprocidad legislativa¹¹.

2.2. Entrada y permanencia de los extranjeros en México.

“Si los Estados tuvieran la obligación de admitir extranjeros y carecieran del derecho de impedir el ingreso de ellos a su territorio, estarían sufriendo un menoscabo a su facultad de someter a su jurisdicción a las personas dentro de su territorio.....”¹², sin embargo no se debe cerrar completamente la entrada a los extranjeros aunque no exista alguna ley que impida la internación de extranjeros en cualquier país del mundo.

Es por ello que acorde a lo establecido por Jorge Alberto Silva en su Libro de Derecho Internacional Privado, en el cuál expone el ingreso de extranjeros al país, permisos para permanecer al mismo, comprobación de la legal residencia para realizar específicos actos, regulación sobre el domicilio de esos extranjeros, actos del ejecutivo para concentrar a esos extranjeros, e incluso validez de los actos que realicen; de la siguiente forma:

¹⁰ “Extranjero”. Microsoft Encarta 2006 [DVD]. Microsoft Corporation, 2005.

¹¹ Cfr. FERRER GAMBOA, Jesús, Loc.cit.

¹² ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. Cit. p. 461.

a) Ingreso de Extranjeros.- Para los casos de simple ingreso o entrada al país, es el Estado a través de sus gobernantes el único que puede otorgar la autorización para ello.

Según la Ley de Migración de 1926 el extranjero, que halla estado residiendo en México por más de cinco años, tiene derecho a reingresar al país sin satisfacer los requisitos establecidos en la ley, siempre y cuando el regreso se realice dentro de los seis meses siguientes, contados a partir de su salida.

Aunque existen autoridades específicas para autorizar el ingreso al país de extranjeros, se llegó a reconocer a quien internamente era incompetente, a manera de un reconocimiento de competencia internacional.

b) Permisos de Permanencia.- Para permanecer dentro del territorio mexicano, ya sea para realizar alguna actividad temporal o permanecer con el ánimo de residir de manera permanente, la ley se ha referido a dos categorías inmigrantes e inmigrados.

Para cada una de estas categorías se requiere cumplir requisitos específicos e incluso modalidades, mismas que son impuestas por la Secretaría de Gobernación, por lo que una vez cubiertos dichos requisitos y modalidades, no es posible que se le impongan nuevas, basta con que subsistan las solicitadas para su ingreso al país.

c) Comprobación de la Legal Residencia.- De la mayoría de las tesis de los tribunales en la que se han abordado las cuestiones respecto de que sí debe comprobarse la legal estancia, y en su caso cómo y cuando. En términos generales el planteamiento formulado a los tribunales ha consistido en afirmar que como el extranjero no puede comprobar su legal residencia, ello provoca su falta de capacidad para comparecer a juicio, a un trámite administrativo, o incluso ante un funcionario estatal.

Seguramente el tema de la legal residencia ha sido objeto de una gran cantidad de resoluciones. Varias de ellas conectadas a la problemática que trata de resolver cuál es el órgano interno (federal o local) que puede legislar en torno a la misma.

Los tribunales han sostenido que los extranjeros deben comprobar su legal estancia ante todo tipo de autoridades e incluso notarios y contadores. En un principio se sostuvo que al omitir tal comprobación, ello les impedía comparecer a juicio, pero otras resoluciones posteriores les han reconocido tal derecho, es decir, el derecho a comparecer a juicio ya sea como actor o demandado y como testigos. Otras resoluciones, de no menor importancia, han fijado reglas relativas al momento en que debe exigirse el cumplimiento de esa obligación.

d) Domicilio de Extranjeros.- En 1952 la SCJN resolvió un caso por demás formalista afirmando que el domicilio de un extranjero es el del lugar “donde la ley le ha fijado su residencia”. En realidad no es que la ley le hubiese fijado en algún lugar la residencia al extranjero, sino donde el extranjero había avisado tener su residencia.

e) Concentración de Extranjeros.- Durante la Segunda Guerra Mundial la Ley de Previsiones Generales sobre Suspensión de Garantías facultó en exclusividad al presidente de la República para ordenar la concentración por tiempo indefinido de extranjeros, e incluso de nacionales.

f) Nulidad o validez de los actos realizados por los extranjeros.- Según la SCJN afirmó que de conformidad con las leyes migratorias, estas no regulan la validez de los actos realizados por los tribunales extranjeros. En consecuencia, no es la ley migratoria la que ha de regular la nulidad de los actos de los extranjeros¹³.

¹³ Cfr. SILVA, Jorge Alberto. Derecho Internacional Privado, Porrúa, México, 1999, pp. 464-471.

2.3. Calidades migratorias.

La calidad migratoria es la condición y modalidad a que están sujetos los extranjeros al internarse, permanecer y salir del país.

“La internación y residencia en México podrá hacerse bajo las calidades de no inmigrante y de inmigrante (art. 41 de la Ley General de Población), las cuales, son de internación, es decir se pueden obtener estando en el extranjero, y se encuentran sujetas a la admisión por parte de la autoridad migratoria”¹⁴.

La calidad de inmigrado se adquirirá ya estando en el país, el artículo 52 de la referida ley señala que el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva y el artículo 54 manifiesta que para obtenerla se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

2.3.1. Calidad migratoria de No Inmigrante.

No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente. 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.

Esta calidad migratoria se subdivide en once características, las cuales se señalan en el siguiente cuadro:

¹⁴ VICTAL ADAME, Oscar. Derecho Migratorio Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 97.

CALIDADES MIGRATORIAS DE NO INMIGRANTE

CARACTERÍSTICA MIGRATORIA	FUNDAMENTO LEGAL	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	AMPLIACIÓN Ó PRÓRROGA	MODALIDAD	DOCUMENTO MIGRATORIO	PAGO DE DERECHOS
Turista	Artículo 42, fracción I de la Ley General de Población	No remunerada o lucrativa que puede ser: Recreativa, de salud, artística o deportiva	Hasta 06 meses	Improrrogable	Cuando la Secretaría lo juzgue conveniente se puede conceder la prerrogativa de entradas y salidas múltiples con el mismo documento	FMT	La Ley Federal de Derechos estableció una cuota por servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales
Transmigrante	Artículo 42, fracción II de la Ley General de Población	Tránsito hacia otro país	Hasta 30 días	Improrrogable	Se debe acreditar permiso (visa) al país al que se dirige y del de tránsito en los países limítrofes con la República Mexicana comprendidos en la ruta	FM6	No causa pago
Visitante	Artículo 42, fracción III de la	Ejercicio de alguna actividad	Hasta por un año con la prerrogativa de entradas y	Se puede conceder 04 prórrogas por	1.- Visitante de Negocios e Inversionista. 2.- Visitante	FM3 FMN	La expedición de

Visitante	Ley General de Población	lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta	salidas múltiples durante su estancia	igual temporalidad cada una	Técnico o Científico. 3.- Visitante Rentista, y 4.- Visitante Cargo de Confianza	FMVC FMVE	autorización en la que se otorgue esta característica y sus prórrogas causan pago de derechos en actividades lucrativas
Ministro de Culto o Asociado Religioso	Artículo 42, fracción IV de la Ley General de Población	Ejercer el ministerio de culto religioso, o realizar labores de asistencia social y filantrópicas	Hasta por una año con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples durante su estancia	Se puede conceder hasta 04 prórrogas por igual temporalidad cada una	Se requiere que el extranjero posea con antelación, el carácter de ministro de culto p de asociado religioso en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público	FM3	La expedición de autorización y las prórrogas causan pago de cuotas por derechos migratorios
Asilado Político	Artículo 42, fracción V de la Ley General de Población	Sin actividad, puesto que el motivo de su estancia es el de proteger su libertad o su vida	El tiempo que la Secretaría lo estime necesario o conveniente, sin embargo se otorgan autorizaciones por anualidades	Es susceptible de prórroga por anualidad	El asilo político se puede obtener por dos vías: 1.- Asilo Diplomático 2.- Asilo Territorial	FM3	No causa pago de derechos

Refugiado	Artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población	No tiene actividad, puesto que el motivo de sus estancia es para proteger su vida, seguridad o libertad que se encuentra amenazada	El tiempo que la Secretaría de Gobernación estime necesario, generalmente se otorga por anualidades revocables	Es susceptible de renovación anual, si subsisten las condiciones que lo motivaron	No quedan comprendidos dentro de esta característica los extranjeros que huyen por alguno de los motivos señalados, si son objeto de persecución política	FM3 no valorado FMR	No causa pago de derechos
Estudiante	Artículo 42, fracción VII, de la Ley General de Población	Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales	El tiempo que duren los estudios y el necesario para obtener la documentación final escolar	Es susceptible de prórroga anual y así sucesivamente mientras duren sus estudios	Tienen prohibición para realizar actividades remuneradas o lucrativas salvo las de práctica profesional y servicio social	FM9 FM3	La expedición de la autorización y las prórrogas no causan pago de derechos
Visitante Distinguido	Artículo 42, fracción VIII, de la Ley General de Población	Del texto de la Ley no se desprende actividad, pero se entiende que pueden realizar actividades de recreo	Hasta por 06 meses	Si la temporalidad inicial es menor a los seis meses se puede ampliar ésta hasta completarlos	Se otorga en el exterior a personalidades destacadas y que han sido invitadas por el Gobierno Mexicano	FM16 Oficio de autorización	No causa pago de derechos
				Se puede	El permiso se		

Visitantes Locales	Artículo 42, fracción IX de la Ley General de Población	Visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas	Hasta por 03 días	ampliar a tres días, sólo si la autorización inicial fue menor a ellos	constríne a los límites de la zona de puerto o ciudad fronteriza	No se expide documento migratorio	No causa pago de derechos
Visitante Provisional	Artículo 42, fracción X de la Ley General de Población	Desembarcar provisionalmente en puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional	Hasta por 30 días	Es susceptible de ampliación, cuando la autorización inicial fue menor a los 30 días y sólo hasta completarlos	Se requiere constituir depósito o fianza que garantice el retorno del extranjero al país de procedencia	No se expide documento migratorio, se da un oficio concediendo la admisión provisional	No causa pago de derechos
Corresponsal	Artículo 42, fracción XI de la Ley General de Población	Realizar actividades propias de la profesión de periodista	Hasta por un año	Se pueden conceder prórrogas por igual temporalidad cada una	Se requiere acreditar el nombramiento por parte de la empresa extranjera o nacional para cubrir el evento especial o el ejercicio del periodismo	Se expide un oficio que contiene la foto del interesado, actividad autorizada, temporalidad y condición jurídica FMC	No causa pago de derechos

2.3.2. Calidad migratoria de Inmigrante.

El 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.

Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables a fin de que sea refrendada anualmente, si procede, su documentación migratoria.

Las características de Inmigrante se enlistan en el siguiente cuadro:

CALIDADES MIGRATORIAS DE INMIGRANTE

CARACTERÍSTICA MIGRATORIA	FUNDAMENTO LEGAL	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	REFRENDO	MODALIDAD	DOCUMENTO MIGRATORIO	PAGO DE DERECHOS
Rentista	Artículo 48, fracción I de la Ley General de Población	Sin actividad para vivir de recursos traídos del extranjero	Un año	Por anualidad hasta cuatro veces	Los recursos deben provenir del extranjero	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos
Inversionista	Artículo 48, fracción II de la Ley General de Población	Para invertir capital en la industria, comercio y servicios	Un año	Por anualidades hasta cuatro veces	El monto mínimo de la inversión es el equivalente a 40,000 días de salario mínimo gral. vigente para el D.F.	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos
Profesional	Artículo 48, fracción III de la Ley General de Población	Para ejercer una profesión	Un año	Por anualidades hasta cuatro veces	Se debe acreditar el registro del título profesional y en caso la cédula respectiva para el ejercicio de la profesión	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos

Cargo de Confianza	Artículo 48, fracción IV de la Ley General de Población	Para asumir cargos de dirección, de administrador único y otros de absoluta confianza en empresas e instituciones	Un año	Por anualidad hasta cuatro veces	Se debe acreditar que el cargo es de absoluta confianza y cuidar la no duplicidad de puesto	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos
Científico	Artículo 48, fracción V de la Ley General de Población	Para dirigir o realizar investigaciones científicas	Un año	Por anualidad hasta cuatro veces	Se debe acreditar capacidad científica y que las actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos
Técnico	Artículo 48, fracción VI, de la Ley General de Población	Para realizar investigaciones aplicadas dentro de la producción, o desempeñar funciones	Un año	Por anualidad hasta cuatro veces	Se debe acreditar que las actividades no pueden ser presentadas por residentes en el país	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos

		técnicas específicas					
Familiares	Artículo 48, fracción VII, de la Ley General de Población	Para vivir bajo la dependencia económica de cónyuge o pariente consanguíneo	Un año	Por anualidad hasta cuatro veces	Se debe acreditar el parentesco y solvencia económica de quien dependerá	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos
Artistas y Deportistas	Artículo 48, fracción VIII, de la Ley General de Población	Para realizar actividades: Artísticas, Deportivas o Análogas	Un año	Por anualidad hasta cuatro veces	Las actividades deben ser benéficas para el país	FM2	Causa pago de derechos su adquisición y los refrendos
Asimilados	Artículo 48, fracción IX de la Ley General de Población	Para realizar cualquier actividad lícita y honesta	Un año	Por anualidad hasta cuatro veces	El extranjero debe demostrar que está asimilado al medio nacional; y que no se encuentra comprendido en las características anteriores	FM2	Causa pago de derechos únicamente su adquisición

2.3.3. Calidad migratoria de Inmigrado.

Se considera Inmigrado al extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país. Se adquiere después de haber residido en el país, en calidad de inmigrante, durante cinco años, para lo cual, previa solicitud del interesado la Secretaría de Gobernación hará discrecionalmente la declaración expresa.

En esta calidad migratoria, el extranjero podrá dedicarse a cualquier actividad, dentro de los límites establecidos por la ley y su reglamento, y de conformidad con aquellos que previamente determine la propia Secretaría de Gobernación, (arts. 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley General de Población).

2.4. Formas Migratorias.

“La forma migratoria es el documento oficial que acredita la calidad migratoria de los extranjeros. La Secretaría de Gobernación tienen la facultad para establecer o modificar los formatos que se utilicen para acreditar las distintas calidades y características migratoria con que los extranjeros se internen y permanezcan en el país así como los que utilicen para la entrada y salida de mexicanos.

La autoridad migratoria un uso de sus facultades a expedido los siguientes documentos migratorios (formas migratorias, FM).

FM1 Formulario para expedir cualquier documento migratorio (forma de formas). Contiene los datos generales del extranjero o nacional.

FM2 Documento único para las calidades de inmigrante e inmigrado y las características de la primera.

FM3 Documento que fue diseñado originalmente para la calidad de no inmigrante característica de visitante, estudiante, refugiado, asilado político y corresponsal.

FM5 Documento para la calidad de no inmigrante turista, actualmente se utiliza la FMT.

FM6 Documento para la calidad de no inmigrante característica de transmigrante.

FM9 Documento que fue diseñado originalmente para la calidad de no inmigrante característica de estudiante, actualmente se utiliza la forma migratoria tres, FM3.

FM10 Documento que se utilizo para la calidad de no inmigrante característica de asilado político, actualmente se le expide una forma migratoria tres, FM3.

FM13 Documento para mexicanos residentes en la zona fronteriza norte.

FM14 Documento para mexicanos residentes en la zona fronteriza sur.

FM16 Documento para la calidad de no inmigrante característica de visitante distinguido, actualmente se acredita esa condición por conducto de un oficio.

FME Documento de estadística de entrada y salida para nacionales y extranjeros.

FMT Documento para la calidad de no inmigrante característica de turista.

FMN Documento migratorio para la calidad de no inmigrante característica de visitante persona de negocios de Canadá y de Estados Unidos de América con fundamento en el Tratado de Libre Comercio ara América del Norte.

FMVC Documento para la calidad de no inmigrante característica de visitante o consejero que sólo se otorgan a los nacionales que están incluidos en un listado.

FMVE Documento para la calidad de no inmigrante característica de visitante extranjero (observador de los procesos electorales).

FMR Documento para la calidad migratoria de no inmigrante refugiado.

FMC Documento para la calidad de no inmigrante característica de corresponsal.”¹⁵

2.5. Igualdad jurídica entre mexicanos y extranjeros.

Es indudable que las resoluciones más importantes que han atendido a la condición jurídica de los extranjeros fueron aquellas que han nivelado los derechos del súbdito extranjero con los mismos que tiene el mexicano.

¹⁵ VICTAL ADAME, Oscar. Op, Cit. p.p. 128-130.

Como regla general el artículo primero constitucional establece la igualdad entre mexicanos y extranjeros. Ambos grupos deben ser tratados por igual, a menos que exista alguna diferencia establecida en el propio texto constitucional¹⁶.

“Por otra parte existen normas de Derecho Internacional que obligan a los Estados, a realizar un trato de igualdad entre extranjeros y nacionales, resaltando los siguientes puntos:

- a) Todo extranjero debe ser reconocido como sujeto de derecho.
- b) Deben respetarse en principio los derechos privados que adquieran.
- c) Deben concederse derechos esenciales relativos a la libertad.
- d) Deben estar abiertos a los procedimientos judiciales.
- e) Deberían tener protección contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor¹⁷.

Existe un principio general de equiparación entre nacionales y extranjeros el cual está sujeto a las restricciones y limitaciones que la Constitución Política, sus leyes reglamentarias y la legislación ordinaria establecen; tan es así que dentro del ámbito interno de la legislación mexicana no existe distinción alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, origen o cualquier otra condición, existiendo el derecho de igualdad ante la ley y de igual protección bajo la misma entre nacionales y extranjeros.

Visto lo anterior, considero que las características migratorias que contempla la Ley General de Población, regulan la admisión de los extranjeros al país; y con esas mismas características podremos saber que los no inmigrantes son los extranjeros que su internación es temporal, los inmigrantes son aquellos que su intención es la de radicar en el país y por último la de inmigrado es el extranjero de ya adquiere derechos de obtener la residencia definitiva en el país.

¹⁶ Cfr. SILVA, Jorge Alberto, Op. Cit. p. 480.

¹⁷ FERRER GAMBOA, Jesús. Derecho Internacional Privado, Limusa, México, 1977, p. 31.

Ahora bien en cuanto a la igualdad existente entre nacionales y extranjeros, la misma en la práctica no se contempla como tal, aunque existen salvedades en las que los extranjeros no tienen los mismos derechos y obligaciones que los mexicanos, esto no implica que estos se encuentren en desigualdad, al contrario al no existir una norma jurídica de aplicación exacta para los extranjeros, estos se escudan en los tratados internacionales, que de alguna forma les da algunos beneficios que los nacionales no tienen.

Es importante resaltar mientras la legislación nacional ya sea federal o local, maneja en igualdad de circunstancias derechos y obligaciones a los nacionales y extranjeros, estos últimos tienen algunas restricciones principalmente en materia laboral, situación que no vulnera su esfera jurídica en cuanto a derechos humanos corresponde, puesto que la propia ley manifiesta que siempre se vigilará la protección de los derechos básicos de los nacionales.

CAPÍTULO 3.

MARCO JURÍDICO QUE REGULA A LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO.

Las disposiciones relativas a los derechos y obligaciones especialmente creadas para los extranjeros están dispersas en la legislación, ya que no hay codificación al respecto. Sin embargo, todas sus normas son de carácter federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVI constitucional, que señala: *“El congreso tiene facultad:....XVI: Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros....”*Al respecto, la SCJN dictó la siguiente jurisprudencia:

Extranjeros, facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre la condición jurídica. Los arts. 73, frac. XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el art. 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y el de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan estos.

Séptima época, primera parte: Vol. 52, p. 42, AR 6044/71, Emory Frank Tanos, unanimidad de 18 votos; Vol. 54, p. 25, AR 3136/72, Herman Matthew van dan Hengel y coag., unanimidad de 19 votos; Vol. 55. p.32, AR 1695/72, Barry R. Epstein, unanimidad de 17 votos; Vol. 56, p. 25, AR 2183/72, Francisca Ochoa de Arredondo y coags, (Acums), unanimidad de 17 votos; Vol. 58, p. 23, AR 106/72, David S. Cohen, unanimidad de 17 votos.

3.1. Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El art. 1 constitucional establece que todo individuo, sin hacer distinción de nacional o extranjero, tiene derecho a las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

El cuerpo del artículo dispone que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías individuales que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse no suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”*

“La exégesis de este precepto nos permite realizar las siguientes observaciones:

a) Las garantías o derechos del gobernado son otorgados por la Constitución, lo que significa que la fuente de esos derechos públicos subjetivos enunciados en nuestra Carta Magna es la voluntad del Poder Constituyente.

b) El goce de las garantías individuales está concedido a “todo individuo”, y esta expresión tan general ha permitido englobar a las personas físicas, a las personas morales, a los nacionales y a los extranjeros. El requisito para gozar de las garantías individuales es el que “todo individuo”, tenga el carácter de gobernado; no obstante lo anterior, es la Constitución la que otorga las garantías individuales y al hacerlo, no establece ninguna distinción y extiende el beneficio de las mencionadas garantías a todo individuo.

c) El otorgamiento tan amplio de garantías individuales a todo individuo está constituido a un requisito de ubicación; es decir el sujeto activo debe estar ubicado, en cuanto al goce de tal garantía dentro de la jurisdicción territorial de nuestro país.

d) Las restricciones a las garantías individuales únicamente pueden hacerse en el propio texto constitucional, estando impedido el legislador ordinario para establecer restricciones a garantías individuales”¹⁸.

¹⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. Cit. p.p. 437-438.

3.2. Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 33 de la Constitución establece, que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la Constitución.

Por lo tanto, en materia de los derechos públicos subjetivos, se puede afirmar que existe una equiparación de nacionales y extranjeros; y que la misma equiparación comienza respecto al goce de las garantías individuales, aunque con las propias restricciones que nuestra Carta Magna establece.

Por consiguiente, se puede deducir que en nuestra Constitución se conceden a los extranjeros las mismas garantías individuales de que gozan los mexicanos, pero este sistema no es sino el término de una larga evolución.

3.3. Artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República:...”

“Por tanto, es facultad federal, legislar en materia de condición jurídica a los extranjeros; consecuentemente, el Poder Ejecutivo carece de facultades para restringir o ampliar los deberes y derechos de los extranjeros pues lo único que puede hacer es reglamentar lo legislado por el Poder Legislativo en materia de extranjería”¹⁹.

¹⁹ Ibidem. p. 435.

Entonces, en cuestión de derechos civiles de los extranjeros, estos están comprendidos dentro del rubro general “*condición jurídica de los extranjeros*”, de donde se puede deducir que de ninguna manera puede estimarse indebido que sólo la Ley Federal pueda modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros.

Por lo tanto, los derechos y obligaciones de los extranjeros deberán ser localizados en tratados internacionales, disposiciones constitucionales federales y leyes ordinarias federales, atendiendo lo estipulado por el artículo 73, fracción XVI, Constitucional.

3.4. Restricciones en el goce de algunas garantías individuales, contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“En acatamiento a lo dispuesto por el artículo 1º Constitucional, sólo la Constitución puede restringir el goce de las garantías individuales, luego entonces, si alguna ley ordinaria, restringe alguna garantía individual, la disposición restrictiva, tendrá el vicio de inconstitucionalidad”²⁰.

En el siguiente cuadro presentamos los tipos de restricciones que tienen los extranjeros en el país:

Tipo de Restricción	Artículo Constitucional	Contenido
Restricción general en materia política.	Artículo 33, párrafo segundo.	Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.
Restricción a la garantía de audiencia.	Artículo 14 párrafo segundo. (La restricción se da cuando el extranjero reúne los extremos previstos por el artículo 33).	Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del

²⁰ ARELLANO GARCÍA .Carlos, Op. Cit. p.438.

		procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
Restricción al derecho de petición.	Artículo 8, párrafo primero.	Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política, sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.
Restricción al derecho de asociación	Artículo 9, párrafo primero.	No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.
Restricciones a los derechos de ingreso, salida y tránsito.	Artículo 11.	Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.
Restricción en materia militar.	Artículo 32, parte primera del párrafo tercero.	En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.
Restricciones en materia aérea y marítima	Artículo 32, parte segunda del párrafo tercero.	Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano de nacimiento.

Restricción en servicios, cargos públicos y concesiones.	Artículo 32 párrafo quinto.	Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos y comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.
Restricción en materia religiosa.	Artículo 130, párrafo segundo, inciso c.	c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley.
Restricción al derecho de propiedad.	Artículo 27, párrafo noveno, primera parte del número I.	Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tiene derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.....

3.5. Principales Tratados Internacionales, en materia de condición de extranjeros, suscritos por México.

A diferencia del régimen internacional de protección de refugiados el derecho internacional no se ha desarrollado en otras áreas relacionadas con la migración, por ejemplo, en materia de retorno de migrantes, visas, y controles fronterizos; por lo que no existe actualmente un marco exhaustivo que regule la migración internacional para encauzar los flujos de personas de manera ordenada.

Sin embargo, existen diversos instrumentos bilaterales, regionales y multilaterales que regulan diversos aspectos de la migración; particularmente lo relativo a la protección de los derechos humanos, a continuación señalaremos los acuerdos más importantes en los que México es parte en materia migratoria:

A) La convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en la Habana en 1928, suscrita por México y 19 países que asistieron a la Sexta Conferencia Internacional Americana, señala en sus disposiciones más importantes:

- El derecho de los Estados para establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros (art. 1º).
- Subordina a los extranjeros a la jurisdicción y leyes locales (art. 2º).
- Excluye a los extranjeros de la obligación del servicio militar (art. 3º).
- Establece el deber de los extranjeros a pagar las contribuciones ordinarias y extraordinarias, siempre que sean generales para la población (art. 4º).
- Obliga a los Estados a que reconozcan el goce de las garantías individuales a los extranjeros. México sigue un sistema diferente en relación al goce de las garantías individuales (art. 5º). La Cámara de Senadores aprobó este artículo con una excepción, que indica que nuestro país sujeta el otorgamiento de garantías a las limitaciones que señala la ley.
- Faculta a los Estados para que, por motivos de orden o seguridad, puedan expulsar al extranjero (art. 6º). La Cámara de Senadores hizo una reserva en el sentido de que la expulsión en México tendrá la extensión y forma establecidas por la Constitución.
- Prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en el que se encuentre, haciendo la prevención al extranjero que en caso de que lo hiciese, quedara sujeto a las sanciones previstas en la legislación local (art. 7º)²¹.

B) Nuestro país también es parte de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados suscrita en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933.

²¹ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, décimo segunda edición, Porrúa, México, 1999, pp. 453-456.

En dicha Convención, en el artículo 9º; se aborda un tema típico de condición jurídica de extranjeros al estipularse lo siguiente:

“La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se aplica a todos los habitantes. Los nacionales y los extranjeros se hallan bajo la misma protección de la legislación y de las autoridades nacionales y los extranjeros no podrán pretender derechos diferentes, ni más extensos que los de los nacionales.”

Se destaca la tendencia latinoamericana de establecer una igualdad de derechos nacionales y extranjeros y sobre todo la limitación en cuanto a que los extranjeros no podrán pretender derechos diferentes, ni más extensos que los nacionales²².

La existencia de privilegios a favor de extranjeros es condenable desde el doble ángulo de que menoscaba la soberanía nacional y atenta contra la igualdad de los gobernados, es por ello que esta Convención, señala expresamente que tanto nacionales como extranjeros tendrán la protección de la legislación y de las autoridades nacionales, en igualdad de condiciones.

C) Como tercer documento, no encontramos a la Conferencia Internacional Americana, en la Novena Conferencia, celebrada en Bogotá, Colombia, encontrándose en ella un muy importante principio en materia jurídica de extranjeros, el cual manifiesta lo siguiente:

Artículo VII del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas “Pacto Bogotá”.- Las Altas Partes Contratantes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales, ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional, cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los

²² Cfr. Ibidem p. 456.

*medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo*²³

Respecto de la situación que se desprende de este precepto, podemos mencionar lo siguiente:

a) Únicamente difieren los Estados Unidos de América el uso de la protección diplomática.

b) Sin la aceptación por parte de los Estados Unidos de América del artículo VII, desde el punto de vista práctico deja de surtir sus principales efectos la prohibición a intentar la reclamación diplomática de protección a nacionales.

c) Urge que los Estados afectados por la posibilidad de interposición diplomática perfeccionen su sistema interior de protección frente a la reclamación diplomática a falta de una norma internacional aceptada por los Estados poderosos, entre ellos los Estados Unidos de América.

D) La Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas; aunque no fue redactada en forma de tratado, en particular en el tema que estamos estudiando de condición jurídica de los extranjeros, consagra a favor de éstos prerrogativas importantes individuales y sociales que permitirán a los legisladores reflexionar muy seriamente sobre el acatamiento de los principios morales que consigna respecto de las diversas normas nacionales relativas al trato a extranjeros.

Los artículos 3, 4, 5, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26 y 27 establecen el respecto a los derechos fundamentales del hombre como son: la vida, libertad, seguridad, integridad corporal, reconocimiento a su personalidad

²³ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op.Cit. pp.456-457.

jurídica, domicilio, familia, correspondencia, honra, reputación, nacionalidad, matrimonio, propiedad, religión, expresión, asociación, reunión, seguridad social, trabajo, salario, asociación profesional, educación, nivel de vida adecuado, cultura.

El artículo 8º de la Declaración establece el acceso de los hombres a una justicia efectiva ante los tribunales nacionales para al defensa de sus derechos fundamentales.

El artículo 9º de la Declaración establece que nadie puede ser arbitrariamente detenido, preso, ni desterrado.

El artículo 10 consigna la garantía de audiencia pública en materia penal.

Los artículos 10 y 11 contienen garantías a favor de los acusados en materia penal.

El artículo 13 de la Declaración establece la libertad de tránsito y de elección de residencia.

El artículo 14 de la Declaración consigna el derecho de asilo.

El artículo 21 de la Declaración plasma los derechos políticos de los hombres²⁴.

Es necesario reconocer, que nuestro país contempla tanto en la legislación constitucional como en la ordinaria, la mayor parte de los derechos y libertades consignados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Con el objetivo de dotar de mayor fuerza normativa a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos concluyó

²⁴ Cfr. Ibidem. p. 458.

dos importantísimos pactos: el primero relacionado con los derechos civiles y políticos, y el segundo, con los derechos de carácter económico, social y cultural. Estos dos pactos tienen el carácter de verdaderas normas jurídicas en materia de derechos humanos.

Solamente de una revisión minuciosa de todos los tratados internacionales suscritos por nuestro país podríamos extraer todas las normas internacionales que rigen a los extranjeros en nuestro país; sin embargo, los tratados y convenciones que han sido objeto de estudio y que se encuentran en los párrafos que anteceden, son considerados los más importantes por la mayoría de los tratadistas.

3.6. Ley General de Población y su Reglamento.

La Ley General de Población en sus artículos 145 al 150 establece que los trámites de internación, estancia y salida de extranjeros y permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se regirán por las disposiciones previstas en la Ley General de Población, en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimientos Administrativos y las disposiciones que emita la Secretaría de Gobernación.

De acuerdo con los artículos 133 al 138 del Reglamento de la Ley General de Población, el instituto en ejercicio de sus funciones procurará que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país. En ellos se preservará la seguridad y soberanía del país, en pleno apego a la ley y con respeto a los migrantes.

3.7. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Atendiendo a lo dispuesto por los artículo 35, fracción V, 55 al 58, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de

Migración es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios.

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.

El Instituto Nacional de Migración ejercerá 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.

CAPÍTULO 4.

PRINCIPALES CAUSAS DE LA INEFICIENTE REGULACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO.

4.1. Panorámica actual de las principales causas de la ineficiente regulación migratoria en México.

La migración es un fenómeno que cobra cada día mayor relevancia en la comunidad internacional y ocupa una de las prioridades más importantes para México; haciendo que este sea un país especial, porque reúne las características más importantes de dicho fenómeno: origen, tránsito y destino de los migrantes.

Por otra parte la regulación de los asuntos migratorios siempre ha sido encomendada a una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado Mexicano, siendo esta la autoridad migratoria la que ha ejercido los asuntos estrictamente de política interna y quien ha pretendido garantizar el respeto y salvaguarda de la seguridad y la soberanía de los nacionales.

La Secretaría de Gobernación regula la migración a través de la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios, la cual tiene como misión conducir y vigilar la política de población, servicios migratorios, así como impulsar, coordinar y supervisar la ejecución de programas y acciones, estudios y proyectos a través de sus órganos desconcentrados y unidades administrativas adscritas.

Es por ello que se creó el Instituto Nacional de Migración, con objetivos de planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios.

Sin embargo esta Institución sólo aspira a convertirse en una dependencia con capacidad para documentar al total de las personas que ingresan al país por

los puntos de internación aéreos, marítimos y terrestres, con aptitud para prestar servicios migratorios cuya eficacia, eficiencia, calidad y profesionalismo sean equiparables a los internacionales.

Pero la realidad es muy distinta a sus aspiraciones, ya que existe una falta de control en sus 32 delegaciones regionales, que pueden ser ocasionadas por situaciones diversas, o bien ser acciones inherentes al propio personal de la dependencia o otros factores externos, dando como consecuencia que el objetivo planteado por el Instituto en cuanto a materia migratoria se refiere quede sin efectividad.

Aunque el Instituto cuenta con distintos programas para cumplir con los objetivos antes citados, los cuales son: Regulación Migratoria, Programa Paisano, Protección a Migrantes, Relaciones Internacionales e Interinstitucionales y Programa de Regularización Migratoria, en relación al primero y al último de los programas citados, en la práctica existe mucha deficiencia para cumplimentarlos.

En cuanto al programa de Regulación Migratoria, el Instituto se encuentra maniatado jurídicamente, ya que no existe una norma jurídica que se encargue de la regulación migratoria, por lo que debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución, así como a lo señalado en la Ley General de Población y su Reglamento, situación que como ya lo vimos en el Capítulo Tercero de este trabajo, se da una laguna de confusión e interpretación que hace que se comentan errores y por ende el programa no cumpla con sus fines para lo cual fue creado.

Por otro lado, dentro del Programa de Regularización Migratoria, el propio Instituto sólo contempla en dicha regularización a los extranjeros que se encuentran dentro de la calidad de no inmigrantes, luego entonces, por la falta de una norma de regulación migratoria para todas las calidades extranjeras, el programa queda inoperable debido a que al no existir una norma legal que regule este programa, no existe ninguna obligación para los extranjeros a documentarse

para que su estancia dentro del territorio nacional sea legal, y como consecuencia el propósito fundamental del programa queda completamente sin aplicación, al no obtener la regularización de extranjeros dentro del territorio nacional.

Luego entonces debemos hacer hincapié, que las Autoridades Migratorias en México, se encuentran en la mejor disposición de realizar un trabajo completo en cuanto a materia migratoria se refiere, pero para ello se necesita más que buenas intenciones, por lo que es necesario se de un cambio total tanto interno como externo, para que de esa forma el Instituto Nacional de Migración, verdaderamente sirva para el fin por el que fue creado.

4.2. Propuesta para eficientar el trabajo de las Autoridades Migratorias Mexicanas con respecto de la Regulación Migratoria.

El Instituto Nacional de Migración esta integrado por: Un Consejo, un comisionado, una coordinación de supervisión y control operativo, una coordinación de regulación de estancia, coordinación jurídica y de control de migración, coordinación de planeación e investigación, coordinación de relaciones interinstitucionales, una dirección de administración y las delegaciones regionales.

Entonces el Instituto tendrá los siguientes objetivos:

- Alentar y promover los flujos humanos que beneficien al país con amplio sentido humanitario y;
- Ejercer las atribuciones de control y verificación migratoria en territorio nacional con apego a la Ley y con pleno respeto a los derechos humanos.

Por lo que la propuesta va encaminada a una profesionalización de los servidores públicos al interior que comprenden a los servidores públicos del Instituto, adscritos a oficinas centrales y a las delegaciones regionales, puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional, en especial a estos

últimos ya que existe un alto grado de corrupción por su parte, por lo que se propone que la profesionalización de estos servidores públicos ayude al mejoramiento y buen funcionamiento de la regulación migratoria.

4.2.1. Perfil del Servidor Público integrante de las Autoridades Migratorias.

Se le debe considerar como empleado público, ya que generalmente se encuentra subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, se le debe expedir previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, así como sus generales tales como: nombre, nacionalidad, sexo, estado civil, domicilio, los servicios que deben prestarse, el carácter definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada del nombramiento, la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y el lugar donde han de prestarse los servicios.

En consecuencia los Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración, así como el personal que labora en los puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional, a los cuales va encaminada la propuesta de profesionalización, deberán contar con los siguientes requisitos jurídicos generales:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- Tener 30 años cumplidos al momento de la elección o nombramiento del cargo;
- Capacidad de ejercicio, es decir, pleno ejercicio de derechos civiles y políticos;
- No haber sido condenado por delito culposo que amerite pena corporal, o estar siendo procesado por dicho delito al momento de la elección o nombramiento;

- Haber residido cuando menos seis meses anteriores al cargo en el lugar donde desempeñará sus funciones;
- No haber desempeñado el mismo puesto con anterioridad;

Entre otros requisitos se proponen los siguientes:

- Contar con estudios de Licenciatura con Título de Licenciado en Derecho, Licenciado en Relaciones Internacionales, Licenciado en Sociología y otras carreras relacionadas o que sean afines al cargo solicitado;
- Hablar cuando menos dos idiomas con nivel de dominio preferentemente;
- Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral;
- Presentar y aprobar los exámenes de selección, las evaluaciones psicosociales y acreditar el curso de Deontología del Servicio Público y Derechos Humanos (curso de formación).
- Asistencia obligatoria para los cursos que se impartan al interior y exterior del Instituto Nacional de Migración.

4.2.2. Implementación del curso de Deontología del Servicio Público y Derechos Humanos en las dependencias adscritas a las Autoridades Migratorias.

Visión.- Con el curso se pretende facilitar el trabajo del servidor público dependiente del Instituto Nacional de Migración, el cual se debe caracterizar por el desempeño ágil, honesto, confiable, imparcial y tolerante, al igual que por el constante mejoramiento de sus sistemas, métodos y medios regulatorios.

Misión.- Fortalecimiento de valores en la prestación y desempeño de labores de los servidores públicos dependientes de las Autoridades Migratorias.- Sobre este punto el curso, deberá hacer hincapié al trabajador en que tiene un gran sentido de responsabilidad, la cual se define como la obligación en que se encuentra un servidor del Estado de respetar lo estipulado por la Ley, y que al

violentarla se hará acreedor a la sanción correspondiente, ya sea política, civil, administrativa o penal, según sea el caso.

Objetivo.- Importancia y trascendencia del Servicio Público en relación con las Autoridades Migratorias.- Los funcionarios públicos al iniciar sus servicios ante el Estado tienen deberes y obligaciones que cumplir, es por ello que se les debe hacer saber que con el desempeño de sus labores, contribuyen al mejoramiento y buen funcionamiento sobre materia de regulación migratoria, cuidando de esa forma la soberanía nacional.

Por otro lado deberán sustentar los valores éticos y morales, para no aceptar ningún tipo de corrupción, problema que lamentablemente enfrenta este país y que en regulación migratoria no es la excepción.

A efecto de llevar con éxito la propuesta, sería factible que se tomarán las siguientes formas de evaluación para el Curso de Deontología del Servicio Público y Derechos Humanos:

- Exámenes (teórico –prácticos);
- Dinámicas Grupales;
- Fomentar los valores a través de pláticas con especialistas sobre el tema.

* Nota: Requisito indispensable la acreditación del curso.

4.3. Propuesta de bases para la creación de un ordenamiento jurídico eficaz para el funcionamiento y regulación en materia migratoria dentro del Territorio Nacional.

Como se ha podido observar México carece de un ordenamiento jurídico capaz de regular la situación de los extranjeros, sin embargo es de notarse que existe un esfuerzo para que esta materia en particular quede regulada dentro de

los ordenamientos legales federales, que se han hecho mención en el apartado respectivo de este trabajo.

No obstante lo anterior, la propuesta siguiente va encaminada a que se promulgue una ley federal sobre regulación de extranjeros, haciendo una recopilación de los lineamientos normativos que se encuentran dispersos en diferentes normas jurídicas vigentes, y que la misma tendría la estructura siguiente:

Título.- Ley Federal para la Regulación de Extranjeros.

Capítulo 1.- Disposiciones Generales.

Capítulo 2.- Calidades Migratorias.

Capítulo 3.- Autorización de entrada y Causales de Inadmisión.

Capítulo 4.- Permanencia y su prórroga.

Capítulo 5.- Del cambio de calidad migratoria.

Capítulo 6.- Pérdida y Cancelación de la Calidad Migratoria.

Capítulo 7.- Control de Permanencia y Documentos de identidad para extranjeros.

Capítulo 8.- Rechazo, deportación y expulsión de extranjeros.

Capítulo 9.- Multas por infracciones a la presente ley.

Capítulo 10.- Disposiciones Finales.

Luego entonces el objetivo al realizar la recopilación que se propone, es el de unificar las normas jurídicas existentes para crear un ordenamiento que trate expresamente sobre la materia de los extranjeros, y de esta forma agilizar y eficientar el trabajo de las autoridades migratorias.

En segundo término tener un ordenamiento jurídico que no sea flexible al momento de llevar el control de los extranjeros que se internen al territorio nacional, así como las consecuencias en las que incurren si su estancia en el país es de manera ilegal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es importante señalar que en México, la regulación migratoria ha sido siempre una prioridad y que las autoridades encargadas de llevar a cabo dicha situación se encuentran con gran disposición de cumplir con los objetivos para una debida regulación de los extranjeros.

No obstante lo anterior, México no tiene un adecuado control sobre los extranjeros que se internan en su territorio, pues carece de un buen manejo de los programas que para ese fin han sido creados.

SEGUNDA.- Se considera aceptable la división de las calidades migratorias de no inmigrante, inmigrante e inmigrado, sólo que debe vigilarse a los extranjeros para que al internarse en el país, lo realicen en la modalidad en que les corresponda y se pueda tener un control completo sobre su estancia dentro del territorio nacional.

TERCERA.- Las autoridades migratorias encargadas de llevar el registro, control y verificación de los extranjeros en el país cuentan con muy pocos argumentos para eficientar su trabajo, ya que la regulación que existe no les confiere facultades expresas para llevar a buen término su labor.

Por lo tanto en México no se han podido llevar a cabo los programas de regulación migratoria, debido a que existen diversos factores que hacen imposible la labor de las autoridades migratorias, radicando el principal motivo en la existencia de una red de corrupción al interior de Instituto Nacional de Migración, principalmente en los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Regionales, que hace imposible llevar a un buen nivel los programas sobre los extranjeros para que estos se puedan internar de manera legal en nuestro país.

CUARTA.- El Instituto Nacional de Migración deberá de contar con gente que tenga el perfil adecuado para ocupar los cargos en la Delegaciones Regionales, así como en los puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional, como se propone, para que de esa forma los programas en materia migratoria alcanzarán un óptimo desarrollo.

QUINTA.- Se reitera que México carece de un ordenamiento jurídico individual que regule a los extranjeros, debido a que la poca regulación existente se encuentra inmersa en varios documentos legales, en consecuencia la falta de control que se tiene de los extranjeros afectan directamente a los nacionales, vulnerando sus garantías individuales y lesionando también la soberanía nacional.

SEXTA.- Es importante hacer la recopilación de los lineamientos normativos que se encuentran en los dispositivos legales federales, de forma que sólo exista una ley que regule la situación de los extranjeros que pretenden internarse al país, así no habrá justificación para que las Autoridades Migratorias lleven un exacto control sobre la regulación de los extranjeros en México.

SÉPTIMA.- Por último se hace notar que México, siempre tendrá el problema de los extranjeros ilegales debido a que es un país que se encuentra en excelentes condiciones para que se de el flujo migratorio hacia el país de Estados Unidos de América, pero muchas veces en ese intento muchos extranjeros optan por permanecer dentro del territorio nacional y como consecuencia su estancia es ilegal.

FUENTES CONSULTADAS

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado, décimo segunda edición, Porrúa, México, 1999.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, Porrúa, México, 1999.

FERRER GAMBOA, Jesús. Derecho Internacional Privado, Limusa, México, 1977.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. Compilación histórica de la legislación migratoria en México (1909-1996). Secretaría de Gobernación. Comentarios de Introducción por Cesar Becker Cuellar, Exsubsecretario de población y servicios migratorios.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado, quinta edición, Harla, México, 1991.

SILVA, Jorge Alberto. Derecho Internacional Privado. Su recepción Judicial en México, Porrúa, México, 1999.

SIQUEIROS, José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado, segunda edición, UNAM, México, 1971.

VICTAL ADAME, Oscar. Derecho Migratorio Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 1999.

Microsoft® Encarta® 2006 [DVD]. Microsoft Corporation, 2005.

<http://www.inami.gob.mx/principal.asp>. (Última Actualización 14 de septiembre de 2007. 1:48 PM).

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente 2007.

Instrumentos Internacionales Relacionados con la Migración.

- Convención sobre condiciones sobre extranjeros, firmada en la Habana en 1928, suscrito por México y 19 países.
- Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados suscrita en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933.
- Conferencia Internacional Americana, en la Novena Conferencia, celebrada en Bogotá, Colombia.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Naciones Unidas.

Ley General de Población, Texto Vigente 2007.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Texto Vigente 2007.

Reglamento de la Ley General de Población, Texto Vigente 2007.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Texto Vigente 2007.