



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ARAGÓN"**

**INCONGRUENCIAS JURÍDICAS
INTERNACIONALES EN EL PROCEDIMIENTO DE
RETENCIÓN, DEPORTACIÓN Y EXPULSIÓN DE
EXTRANJEROS EN ESTACIONES MIGRATORIAS
MEXICANAS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
YENICE LÓPEZ GARCÍA**

ASESOR: LIC. ENRIQUE GARCÍA CALLEJA



SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 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:

A MI PADRES: FERNANDO Y LIDIA:

POR SU GRAN APOYO, EJEMPLO DE FORTALEZA, AMOR, COMPRENSIÓN, QUE EN TODO MOMENTO DE MI VIDA ME GUIARON AL CAMINO DE LA SUPERACIÓN.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO EN PARTICULAR A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN Y SUS PROFESORES POR BRINDARME LA EDUCACIÓN PARA OBTENER UNA CARRERA PROFESIONAL.

AL LIC. ENRIGUE GARCÍA CALLEJA POR SU INVALUABLE AYUDA, SIN LA CUAL NO SERÍA POSIBLE EL PRESENTE TRABAJO.

A MI ESPOSO E HIJO:
ANDRÉS Y ABEL: CON TODO CARIÑO, POR COMPARTIR CONMIGO ESTE LOGRO.

INCONGRUENCIAS JURÍDICAS INTERNACIONALES EN EL PROCEDIMIENTO DE RETENCIÓN, DEPORTACIÓN Y EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS EN ESTACIONES MIGRATORIAS MEXICANAS.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES Y GENERALIDADES EN TORNO A LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS.

1.1. Antecedentes Universales.....	4
1.1.1. Origen de la noción de extranjería.....	5
1.1.2. Evolución.....	7
1.2. Antecedentes en México.	
1.2.1. Época Prehispánica.....	11
1.2.2. Época Virreynal.....	12
1.2.3. México Independiente.....	13
1.3. Generalidades en torno a la extranjería y nacionalidad.....	16
1.3.1. Concepto de nación y nacionalidad.....	18
1.3.2. Nociones afines a la nacionalidad.....	31
1.3.2.1. Pertenencia.....	31
1.3.2.2. Regionalidad o indigenato.....	32
1.3.2.3. Protección.....	32
1.3.2.4. Domicilio de origen.....	33
1.3.2.5. Ciudadanía.....	33
1.3.3. Extranjero y extranjería.....	34

CAPÍTULO SEGUNDO MARCO TEÓRICO Y LEGAL DE LA EXTRANJERÍA EN MÉXICO.

2.1. Sistemas internacionalmente aceptados en la atribución de derechos a los extranjeros.....	37
2.1.1. Reciprocidad diplomática.....	37
2.1.2. Reciprocidad internacional.....	38
2.1.3. Equiparación a nacionalidad.....	39
2.1.4. Mínimo de derechos internacionales reconocidos.....	44
2.2. La extranjería en el Derecho Mexicano.....	48

2.2.1. Requisitos de internación del extranjero en México.....	49
2.2.1.1. Requisitos sanitarios.....	50
2.2.1.2. Requisitos diplomáticos.....	54
2.2.1.3. Requisitos fiscales.....	54
2.2.1.4. Requisitos administrativos.....	57
2.2.1.5. Requisitos económicos.....	58
2.2.2. Internación y estancia del extranjero en México.	59
2.2.2.1. No inmigrantes.....	60
2.2.2.2. Inmigrantes.....	65
2.2.2.3. Inmigrados.....	69
2.2.3. Marco legal en la actividad del extranjero en México.....	69

CAPÍTULO TERCERO
INCONGRUENCIAS JURÍDICAS INTERNACIONALES EN EL
PROCEDIMIENTO DE RETENCIÓN, DEPORTACIÓN Y EXPULSIÓN DE
EXTRANJEROS EN ESTACIONES MIGRATORIAS MEXICANAS.

3.1. Procedimiento de deportación y expulsión.....	76
3.1.1. Concepto de deportación y expulsión.....	76
3.1.2. Causales de deportación y expulsión.....	87
3.1.3. Etapas del procedimiento.....	91
3.2. Retención del extranjero en estaciones migratorias.....	96
3.2. Análisis de las incongruencias.....	110
3.2.1. Violaciones relativas a la retención provisional de extranjeros en centros destinados a prisión preventiva.....	111
3.2.2. Falta de certeza en el término de deportación.....	119
3.2.3. Posición del Derecho de gentes contenidos en los tratados en materia de derechos humanos.....	122
3.3. Propuesta de reforma.....	129
3.3.1. Alcance de reforma.....	131
3.3.2. Argumentos en contra.....	134
CONCLUSIONES.....	135
ANEXO.....	139
BIBLIOGRAFÍA.....	148

INTRODUCCIÓN

La internación y estancia del extranjero en México se encuentra reglamentada por la Ley General de Población y su Reglamento, en efecto dichas normas constituyen imperativos para mantener un adecuado equilibrio poblacional en México.

De conformidad con los artículos 11 y 73, fracción XVI de nuestra Constitución Política es un derecho humano reconocido la libertad de tránsito; sin embargo, dicha prerrogativa por elemental sentido común debe restringirse siguiendo una adecuada motivación, tratándose de extranjeros, por ejemplo en materia sanitaria de no hacerse así, el ingreso indiscriminado de individuos foráneos puede traer aparejado la presencia de enfermedades exóticas o que pueden generar epidemia generalizada en todo el territorio nacional.

En otro sentido, las restricciones a la internación y estancia de los extranjeros permiten conducir adecuadamente la política poblacional, ya que al estado mexicano le interesa que quien pretende radicarse al territorio nacional tenga un deseo real de integrarse a la cultura nacional, pero además que sea productivo, de forma tal que su actividad resulte benéfica para el país, en este sentido la extranjería permite limitar el ingreso indiscriminado de extranjeros, pero también colmarlos de un conjunto de derechos y obligaciones a través de ciertas calidades y características migratorias.

Cuando un extranjero ingresa a territorio nacional sin cumplir con los requisitos de internación o estancia o cuando habiendo cumplido con dichos requisitos viola las disposiciones normativas que producen la cancelación de su calidad o característica migratoria, se dice entonces que estamos en presencia de un extranjero ilegal en cuyo caso de conformidad con el artículo 125 de la Ley General de Población procede su expulsión.

Cuando un extranjero es expulsado se trata de una persona que viola disposiciones administrativas lo que da lugar a la aplicación de un procedimiento aplicado por una autoridad administrativa, ello trae como consecuencia desde nuestro particular punto de vista que en el marco del Reglamento de la Ley General de Población se presenten irregularidades a la luz del Derecho Internacional como son:

a).- El artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población prevé que en aquellos lugares del Territorio Nacional donde no hubiere una estación migratoria podrá retenerse provisionalmente a los extranjeros en los lugares designados a la prisión preventiva. Lo anterior viola el artículo 18 constitucional que establece que bajo ninguna circunstancia podrá haber prisión preventiva sino fuere por delito que merezca pena corporal como vemos en materia de extranjeros ilegales se trata de violaciones administrativas y no de delitos, lo que origina desde el punto de vista de Derecho Interno una inconstitucionalidad, pero también como desarrollamos en el presente trabajo recepcional, presenta incongruencias a la luz del Derecho Internacional.

b).- Por otro lado una vez decretada la deportación o expulsión por la autoridad migratoria mexicana, ni el Reglamento de la Ley General de Población, ni la propia ley establecen el término con que cuenta la autoridad para devolver al extranjero a su Estado de origen (artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población), lo que ha provocado que en la practica el Estado Mexicano devuelve a individuos procedentes de Estados Asiáticos y Africanos hasta después de 8 meses de tenerlos retenidos en una estación migratoria, lo que representa que la persona no tiene una certeza sobre cuánto tiempo transcurrió privado de su libertad en un Estado donde no conoce el idioma ni cultura, por una violación a la disposición administrativa, debiendo examinar dicha incongruencia a la luz de los tratados internacionales que en materia de expulsión haya celebrado el Estado Mexicano para el efecto de verificar de acuerdo con principios internacionales hasta qué punto dicha practica es incongruente con el

derecho de gentes y con el derecho Constitucional interno, para lo cual hemos decidido realizar la presente investigación a la cual intitulamos incongruencias jurídicas internacionales en el procedimiento de retención, deportación y expulsión de extranjeros en estaciones migratorias mexicanas, en la que siguiendo un método de investigación documental retrospectivo partiremos del análisis deductivo de los antecedentes generales en materia de extranjería en el capítulo primero, cruzando por el análisis del marco legal del extranjero en México en el capítulo segundo, para finalmente en el capítulo tercero examinando el procedimiento de deportación y sus incongruencias esperando realizar propuesta de reforma.

Para la realización del presente trabajo tomamos como marco teórico y legal, que soportara la investigación documental el análisis de notables juristas de derecho internacional público y privado como Carlos Arellano García, Leonel Pérez Nieto y el análisis de los tratados internacionales en materia de derechos de los extranjeros celebrados por el Estado Mexicano.

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES Y GENERALIDADES EN TORNO A LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS.

1.1. ANTECEDENTES UNIVERSALES

En el principio de la Historia parece ser que cada civilización consideraba extranjeros a los extraños que poseían diferentes costumbres, religión, idioma o raza, o simplemente a los que pretendían ingresar a un territorio del cual no eran nativos, éstos sólo eran ahuyentados o sometidos a la esclavitud, derivado de los enfrentamientos y conquistas acontecidos entre dichos pueblos, por ejemplo en Egipto a los extranjeros los reducían a la más cruel esclavitud, ocupándolos en las obras públicas para construir y embellecer los mejores edificios de su nación¹, sin embargo esta actitud inflexible del pueblo egipcio hacia los extranjeros tuvo su salvedad al permitir a los hebreos permanecer en su territorio y a José, miembro de ese pueblo ocupar el cargo de ministro de Faraón.

En cambio, el pueblo hebreo a los extranjeros, los dividía en dos clases los llamados prosélitos de la justicia, los cuales eran extranjeros no pertenecientes a las doce tribus, se podían naturalizar declarando su conversión a la ley judaica ante tres jueces y trasladando su residencia. Debían además practicar la ceremonia religiosa de la circuncisión y los denominados prosélitos de domicilio los cuales gozaban del derecho de residencia sin estar naturalizados. También consideraban extranjeros a los transeúntes o extraños que se quedaban por algún tiempo en las ciudades hebreas².

Como vemos a diferencia de Egipto los hebreos resultaron más tolerantes al permitir la asimilación de los extranjeros a su pueblo, mediante la naturalización.

¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. 16° ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2006. p. 423.

² Ibid., p. 424.

No obstante que la cita de estas civilizaciones es convincente para describir la situación de los extranjeros, no cabe duda que ésta se hace de una manera más precisa en cuanto a su explicación en dos civilizaciones, la romana y la griega.

En Grecia, respecto a la población espartana estaba clasificada en iguales, periecos e ilotas, los iguales los constituyen los ciudadanos espartanos, en tanto que los periecos e ilotas los forman los extranjeros, los primeros son los extranjeros a los que se les permite residir en territorio espartano y los ilotas representan a los extranjeros vencidos, sometidos a toda clase de maltratos.

En cambio, Atenas a diferencia de Esparta tomó una actitud más benevolente respecto de los extranjeros, éstos se dividían en tres grupos: los llamados metecos, los cuales tenían un espacio específico para su alojamiento, siempre y cuando pagaran una cuota anual, además de estar bajo la jurisdicción del Polemarcus y asistidos en juicio por un próxena, es decir, un ciudadano solvente que generosamente asumía esa responsabilidad. Los isoletes, eran extranjeros a los que se les permitía ingresar a Atenas de acuerdo a los tratados celebrados, éstos gozaban de derechos de los ciudadanos como el derecho del voto. Finalmente el tercer grupo lo constituye el de los bárbaros o esclavos, privados de todo derecho.³

1.1.1. ORIGEN DE LA NACIÓN DE EXTRANJERÍA.

En Roma la población la constituían los ciudadanos y los no ciudadanos. Los ciudadanos gozaban de todos los derechos privados como el derechos de casarse (connubium), el derecho de realizar negocios jurídicos (comercium), el derecho de votar (ius suffragii), el derecho de ser elegido para una magistratura (ius honorum).

³ Ibid., p. 425

Los no ciudadanos o extranjeros, en un principio, se les designa con el nombre de hostes; al enemigo se le llama perduellis; pero, favorablemente, el lenguaje se modifica; hostes significa el enemigo; y los extranjeros que no tienen el derecho de ciudadanía y con los cuales Roma no está en guerra se les llama peregrini.

Los peregrinos son los habitantes de los países que han hecho tratados de alianza con Roma, o que se han sometido más tarde a la dominación romana reduciéndole al estado de provincia. En las relaciones privadas de los peregrinos con los ciudadanos romanos rige el derecho de gentes (ius gentium) y sólo excepcionalmente se les aplican algunas normas del derecho romano cuando se les concede el commercium o el conubium. Había muchos peregrinos que llegaban y fijaban su residencia en Roma: Esta afluencia hizo necesaria la creación del pretor peregrinus. No disfrutaban del conubium ni de los derechos políticos, aunque son susceptibles de adquirirlos. Gozan del ius gentium y del derecho de sus provincias respectivas, pero hay quienes no pertenecen a ninguna provincia y por tanto sólo participan de las instituciones del jus gentium. Tales son los peregrini dedititii, pueblos que se rindieron a discreción, y a los cuales quitaron los romanos toda autonomía, ocurriendo lo mismo con las personas que por efecto de ciertas condenas han perdido el derecho de ciudadanía, encontrándose asimiladas a los peregrinos.

Entre los ciudadanos romanos y los peregrini se encontraban los latini. Los latini eran extranjeros tratados con más favor. Se encontraban 3 clases: Latini veteres: Poseían del commercium y el conubium, además les habían sido concedidas grandes facilidades para adquirir la ciudadanía romana entre las que encontramos las siguientes: a) Si había ejercido una magistratura en su país. b) Si había hecho condenar a un magistrado romano por concusión. c) Si venía a establecerse en Roma dejando en su patria un descendiente que perpetuara su raza.

b) Latini coloniarii.- Con el fin de afianzar su poder sobre los pueblos conquistados, los romanos crearon la colonia, estos latini poseen el commercium (Ulpiano XIX, 4), pero no tienen el connubium, a no ser por una concesión especial.

c) Latini.- Al principio del Imperio, una ley Junia Normana concedió a ciertos libertos la condición de latinos coloniales, aunque descargándoles de ciertas incapacidades particulares. Éstos se llamaron latini juniani.⁴

Antonio Caracalla, mediante un edicto del año 212 de nuestra era, concedió el derecho de ciudadanía romana a todos los habitantes del imperio, debido a que se pretendía hacer más productivo el impuesto que gravaba las manumisiones y las sucesiones de los ciudadanos. Desde entonces, nos dice Eugene Petit no hubo más peregrinos que los condenados a penas, significando decadencia del derecho de ciudadanía los libertos dediticios y los bárbaros que servían en las armas romanas: ya no hubo más latinos que los libertos latino-junianos.⁵

Pero en verdad donde dejaron de existir estas divisiones, fue bajo Justiniano, ya que declaró que todos los libertos son ciudadanos y las únicas personas privadas del derecho de ciudadanía fueron los condenados a ciertas penas criminales, los esclavos y los bárbaros.

1.1.2. EVOLUCIÓN

Con la destrucción del Imperio Romano y el advenimiento del pensamiento cristiano, podía esperarse una mejora sustancial de la condición del extranjero. Esta presunción parece confirmarse con las palabras de San Pablo que se proyecta a borrar distingos entre judíos y cristianos, entre circuncisos e incircuncisos, entre nacionales y extranjeros, entre hombres y mujeres.

⁴ Vid. EUGENE PETIT. Tratado Elemental de Derecho Romano. México, Ed. Nacional, 1963. p.82ss.

⁵ EUGENE PETIT, Cit. por Arellano García, Carlos. Op.Cit. p.428s

Todo lo contrario respecto al ideal del cristianismo, en la edad media la situación del extranjero era de completa inferioridad, por estar sujeto a diversas limitaciones, como lo son: El de someterlo a la esclavitud y conservar únicamente los derechos que le otorgaba el señor feudal por permanecer en sus tierras, sino era sometido a la esclavitud, sólo se les permitía la entrada a su territorio si pagaban una serie de tributos y sólo podían trasladarse de un feudo a otro, pero sólo con previo permiso de los respectivos señores feudales. Al encontrarse en un feudo diferente, quedaban sometidos a una serie de pagos por su calidad de extranjeros, entre los cuales cabe destacar el derecho de aubana, el de forma riage, que consistía en un impuesto a pagar por el matrimonio entre extranjero y mujer feudataria y el de mano muerta, mediante el cual al morir, sus bienes pasaban a poder del señor feudal⁶.

Indudablemente la cúspide de esta opresión se concentró en este tiempo, estando sujeto el extranjero a todo tipo de abusos.

Durante este tiempo, la evolución fue lenta: sólo existieron algunos casos, en los que se puede apreciar una tolerancia del extranjero. En 1220, el emperador Federico II, por influencia de la Iglesia católica, permitió testar a los extranjeros mediante el testamento *omnis peregrini*. Durante el siglo XIV, la monarquía francesa empezó a otorgar cartas de naturaleza (*lettres de naturalité*) a los extranjeros y redujo (en ocasiones abrogó los derechos de aubana).⁷

La desintegración de las estructuras feudales trajo cierta esperanza de mejorar la condición del extranjero. Con las ideas de libertad de trabajo e igualdad de oportunidades que se iban fomentando en el mundo, los extranjeros tenían una perspectiva un poco más propicia respecto de su situación.

⁶ PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado. 6ª ed. México, Ed. Harla, 1995. p. 53.

⁷ Idem.

Es hasta la Revolución Francesa, cuando se simbolizó el auge del reconocimiento a los principios de igualdad y libertad, al manifestar en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo 3º 'por la naturaleza y ante la ley, todos los hombres son iguales'.

Con posterioridad, la asamblea constituyente francesa de 1790 suprimió el derecho de aubana y de detracción. Con la Constitución de 1791 se proclamó la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros; en esta determinación influyeron las ideas de diversos pensadores 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.⁸

Sin duda alguna, dicha constitución marca el principio del reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a la dignidad humana y con ello trae aparejado el reconocimiento y respeto de los derechos de los extranjeros.

Con motivo de lo anterior, en el siglo XIX, diversos países adoptaron la postura de dar un trato favorable a los extranjeros y en donde se reafirma la aceptación del reconocimiento de los derechos a los mismos, por ejemplo en Italia, el artículo 3º del Código Civil de 25 de junio de 1865, disponía 'El extranjero puede disfrutar de todos los derechos civiles atribuidos al ciudadano'⁹, otro ejemplo es la facilidad la internación de extranjeros que emigran de Europa a América, como el caso de Argentina que para atraer inmigrantes a las tierras vírgenes se les concedían casi más derechos que a los nacionales.

Un avance más significativo en regulación en materia de extranjería lo representa la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, que fue firmada en la Habana, el 20 de febrero de 1928 en donde México formuló su reserva respecto de la aplicación del artículo 6 de

⁸ Idem.

⁹ ARELLANO GARCCÍA, Carlos. Op.Cit., p. 432.

dicha convención, en cuanto a que el derecho de expulsión será siempre ejercido por México en la forma que establece la Constitución.

En vista del nuevo movimiento ideológico de garantizar los derechos fundamentales del ser humano y como consecuencia de la primera y segunda guerra mundial, diversos países a nivel mundial crearon un documento, que en común acuerdo se establecen los principios esenciales que debe gozar cualquier individuo, adquiriendo la responsabilidad los estados miembros de adoptar las medidas necesarias, para ser efectiva dicha finalidad.

No cabe duda, que la vía para quebrar de tajo esa serie de perjuicios entre los seres humanos, lo fue la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948, al consagrar en sus artículos 1 y 2, lo siguiente:

‘Artículo 1.- Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están en razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros’.

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

A esta declaración siguieron otras que por su importancia cabe mencionar: La Convención Europea sobre la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (Naciones Unidas 1963) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención de San José de 1969) con su Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador de 1988).

1.2. ANTECEDENTES EN MÉXICO.

En el apartado anterior vimos que la situación del extranjero en la Historia Universal evolucionó pasando desde la franca desprotección e inferioridad hasta el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales que todo individuo debe gozar.

1.2.1. Época Prehispánica.

En vista de que en México en sus inicios, se desarrollaron múltiples culturas mesoamericanas que a su vez tuvieron mucho en común pero con la diferencia de que cada civilización contó con elementos propios y se desarrollaron en períodos diferentes, sólo se podía considerar como extranjero a los integrantes de otra cultura, por este motivo la relación entre pueblos se basaba en el intercambio comercial o en la relación de conquistador y conquistado, como consecuencia de una guerra.

Un ejemplo claro de lo anterior en cuanto a nuestra materia se trata, lo marcan los aztecas o mexicas que emigraron de la isla de Aztlán, los cuales después de ir de lugar en lugar en 1215 llegaron al valle de México, donde siguieron cambiando de morada hasta establecerse en Chapultepec, donde su estancia fue temporal, porque lamentablemente fueron expulsados, posteriormente se establecieron en Tizapán donde no permanecieron mucho tiempo, ya que nadie quería aceptarlos y no les daban permiso para establecerse en sus tierras, después de peregrinar por varios años, encontraron una isla y la señal para su establecimiento definitivo fundando la ciudad de Tenochtitlán, sin embargo sometidos al gobierno de Azcapotzalco tenían que pagar tributos y eran utilizados para la guerra, situación que cambió al convertirse el pueblo mexica en el conquistador de los demás pueblos al formar la triple alianza compuesta por Tenochtitlán, Tlacopan y Texcoco. No todos los pueblos estaban sujetos a su dominio, pero casi todos estaban en contacto con el pueblo conquistador; las relaciones de dependencia o interrelación de los demás pueblos se explica como sigue:

a) Pueblos sujetos totalmente a México-Tenochtitlán en los cuales regía el derecho de los mexicas: colonias mexicanas; pueblos cuyo tlatoani vencido era incorporado a la corte mexicana; territorios con gobierno autónomo, propiedad del Estado o con derechos de particulares mexicas, fuera de Tenochtitlán; antiguos señoríos conquistados, en los que Tenochtitlán colocaba un funcionario para su gobierno.

b) Pueblos sujetos parcialmente a México-Tenochtitlán en los que regía su propio derecho: pueblos que conservaban su tlatoque, pero que admitían calpixque mexicanos para el cobro de tributos fijos pactados.

c) Protegidos: pueblos independientes, que en calidad de aliados obsequiaban a Tenochtitlán, sin determinación de cantidad, y a los cuales protegía el Estado Mexicano¹⁰.

De los territorios sometidos al poder azteca algunos eran utilizados para el pago del tributo, mientras que otros (los yaotlalli) debían servir para el sostenimiento de los embajadores aztecas

1.2.2. Época Virreynal.

Como consecuencia del aislamiento a que España sujetaba a sus territorios de ultramar, sólo nos limitaremos a mencionar brevemente, algunos ordenamientos de la legislación española referente a los extranjeros, por ejemplo el fuero juzgo en la ley 2ª, título 3, libro XI, permitía a los mercaderes extranjeros ser juzgados por sus jueces y sus leyes.

En segundo lugar tenemos el fuero real, que como lo señala en la ley 5ª, título 6º, libro I, donde se prohíbe la aplicación de leyes extranjeras en los juicios.

Otro ordenamiento que trataba sobre los extranjeros es la Siete Partidas, que en la Ley 15, título 14, partida I establece la sujeción de nacionales y extranjeros a lo dispuesto en ese cuerpo de leyes y la ley 6,

¹⁰ LÓPEZ AUSTIN. Cit. por González, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. México, Ed. Mc Graw-Hill, 1997. p.3

título 4, y partida tercera, ordena a los jueces que los pleitos se decidan por las leyes del citado Código.

Con el descubrimiento de América se prohíbe a los extranjeros ejercer el comercio en las Indias (Novísima Recopilación L. 1ª y 2ª, tit. XI, lib. VI), además entre otras cosas estableció que los bienes de los extranjeros que muriesen en América no pasaren a sus herederos, pero establecían dos excepciones: una en beneficio de aquéllos que estuviesen casados con españolas o indias, y tuvieren hijos de ellas; y la segunda en beneficio de aquéllos que viniendo de España, fallecieran a bordo de los buques¹¹.

A finales del siglo XVIII y principios del XIX se establecieron algunos extranjeros en territorio de la América Española, y su condición fue bastante precaria, ya que prevalecía una actitud claramente definida en su contra.

1.2.3. MÉXICO INDEPENDIENTE.

Sólo en los inicios de la independencia se puede encontrar un primer pronunciamiento a favor de la aceptación del extranjero. En el documento expedido por Ignacio López Rayón, en agosto de 1811, en su art. 2º se expresaba: Todo extranjero que quiera disfrutar de los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con el acuerdo del ayuntamiento respectivo¹².

En este tiempo esa actitud favorable a los extranjeros prosiguió en otros textos, en la Constitución de Apatzingán (1814) considera como ciudadanos de América, a todos los nacidos en ella, precisando que los extranjeros residentes, católicos, que no se opusieran a la libertad del nuevo país, se estimarían también ciudadanos, mediante el otorgamiento a su favor de 'Carta de Naturaleza'. En el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 no

¹¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op.Cit. pp. 438-440.

¹² Vid. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Op.Cit. p. 55.

se hace distinción entre nacionales y extranjeros y el artículo 12 de dicho instrumento declara que son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo los habitantes del imperio mexicano, sin otra distinción que sus méritos y virtudes.

Además de los mencionados, en otros documentos se plasmó la idea ya ampliamente difundida y favorable a la condición jurídica de los extranjeros, entre los cuales está el Decreto de 16 de mayo de 1823, el cual autorizaba al Ejecutivo para expedir cartas de naturalización a favor de los extranjeros que la solicitaran y el 7 de octubre del mismo año el Congreso permitió a los extranjeros la adquisición de negociaciones mineras, que les estaba prohibido por la legislación española vigente, antes de la Independencia y aun después de consumada ésta.

El artículo 30 del acta constitutiva de la Federación de 1824, base política de la Constitución del mismo año, establece que la nación protegerá por medio de leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

A fin de fomentar la colonización se promulgó el Decreto de 8 de agosto de 1824, que otorgó a los extranjeros que vinieran a establecerse en el país toda clase de garantías en sus personas y propiedades; por nuevo Decreto de 12 de marzo de 1828 (artículo 6°), se ordenó que los extranjeros establecidos conforme a las leyes tuvieran la protección y gozaran de los derechos civiles que aquéllas concedieran a los mexicanos, con la única excepción de adquirir propiedad, lo que originaba considerarlos naturalizados.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon (artículo 12), que los extranjeros gozan de todos los derechos naturales y de los que estipulen los tratados internacionales, pero conservaron la prohibición para adquirir propiedad raíz, en territorio nacional, a menos que los extranjeros se naturalizaran o casaren con mexicana. Hasta el 11 de marzo de 1842 siendo Santa Anna presidente de la República, se permitió a los extranjeros avecindados y residentes la adquisición de propiedades urbanas y rústicas

por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título establecido por las leyes, aun cuando el propio Santa Anna, en disposición de 23 de septiembre de 1841, había prohibido a los extranjeros el comercio al menudeo. Las Bases Orgánicas de 1843 declararon que los extranjeros gozan de los derechos que les conceden las leyes y sus respectivos tratados.

El primer cuerpo legal que regula la condición jurídica de los extranjeros que contiene normas precisas en materia de nacionalidad es el Derecho del Gobierno sobre Extranjería y Nacionalidad, expedido por Antonio López de Santa Anna, el 30 de enero de 1854.

Con posterioridad, la Constitución de 1857, estableció, desde su artículo 18, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y que los extranjeros gozan de las garantías que otorga la sección primera, título I, de la misma ley fundamental, salvo la facultad que tiene el gobierno para expulsar del país al extranjero pernicioso. El artículo 33 de la misma Constitución preveía que los extranjeros tienen obligación de contribuir a los gastos públicos, de obedecer y respetar a las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales del país sin poder intentar otros recursos que los que las leyes concedan a los mexicanos.

Con fecha 28 de mayo de 1886 fue expedida por el Congreso de la Unión la Ley de Extranjería y Naturalización, conocida como Ley de Vallarta. Este ordenamiento, en su capítulo IV, artículos 30 a 40, intitulado De los derechos y obligaciones de los extranjeros, vino a reglamentar los preceptos constitucionales de 1857, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales. Este ordenamiento continuó en vigor hasta 1934 en que se expide la Ley de Nacionalidad y Naturalización¹³, la cual reproduce la mayor parte de las disposiciones contenidas por su predecesor en materia de derechos y

¹³ SIQUEIROS, José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado. 2º ed. México, UNAM, 1971. p.33s

obligaciones de los extranjeros, la cual fue abrogada por la Ley de Nacionalidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1993, a su vez ésta fue abrogada por la Ley de Nacionalidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.

La actual Ley de Nacionalidad se refiere más al elemento pertenencia a diferencia de sus predecesoras, y en lo que respecta a la extranjería, lo regula la Ley General de Población y su Reglamento.

Como lo mencionamos, en virtud del cambio ideológico de respetar los derechos fundamentales del ser humano, los cuales favorecieron a los extranjeros, en el cual México formó parte al participar en la Convención Panamericana de La Habana (1928), que en su artículo 5 establece la obligación de los Estados de reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales, así como el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, por lo que concierne a los propios extranjeros, de sujetarse a las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades de dichos derechos y garantías.

Así también, México participó en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre, realizada en Bogotá en 1948.

Como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse para respetar los derechos y libertades fundamentales del ser humano.

1.3. Generalidades en torno a la extranjería y nacionalidad

En vista que el principal objeto de estudio del derecho internacional privado es el conflicto de leyes, que consiste en la vigencia simultánea de normas jurídicas y que tiene como propósito fundamental determinar cuál es la norma jurídica aplicable en los casos de vigencia

simultánea de leyes, esto surge como consecuencia de que los particulares de distintas nacionalidades al realizar cualquier acto jurídico como un contrato hacen posible que se puedan aplicar normas de diferentes Estados, ahora previo a examinar cuál es la norma aplicable de diferentes estados, es necesario determinar primero su nacionalidad y si de acuerdo con su condición jurídica de los extranjeros, tenían capacidad para realizar o no determinado acto jurídico, por ese motivo el antecedente directo previo a examinar cuál es la norma sustantiva aplicable, es determinar cuál es su nacionalidad y cuál es su extranjería y de acuerdo a su extranjería qué actos jurídicos sí puede celebrar y cuáles no, de acuerdo a sus derechos y obligaciones derivados de su calidad migratoria especial, por este motivo aunque no sea propio el objeto de estudio la nacionalidad y extranjería del Derecho Internacional Privado se estudian por que son los puntos de conexión.

El propósito es determinar qué norma de qué Estado es aplicable, pero no se puede determinar lo anterior, si primero no se determina quién es nacional o extranjero, ahora si resulta ser que los particulares en conflicto son extranjeros, hay que ver si de acuerdo a la calidad o característica migratoria tenían o no derecho para contratar, por ejemplo hay calidades migratorias como la del turista en donde se establece que no puede trabajar o no puede celebrar ciertos actos jurídicos, entonces el propósito del por qué se estudia la extranjería en derecho internacional privado es que primero se tiene que determinar cuáles son los derechos que le asisten a los extranjeros

Son conceptos que se involucran entre estados con relación a su propio elemento humano

Así, tenemos que nacionalidad y extranjería son nociones que están profundamente relacionadas, por lo que no se puede precisar qué es un extranjero sin antes delimitar quién es nacional y de este modo precisar cuáles son los alcances de la condición jurídica de los extranjeros con respecto a los derechos de los nacionales.

1.3.1. Concepto de Nación y de Nacionalidad

Sobre el concepto nación existen diversos doctrinarios que han referido dicho concepto, y así por ejemplo para Leonel Pérez Nieto:

Es la voluntad de un grupo de individuos de permanecer unidos, de desarrollar juntos un proyecto de vida social que irán construyendo de acuerdo a las épocas y a las circunstancias y a lo largo de ese camino surgirá la `conciencia nacional´ que será el vínculo que profundice su vida en común y le dé un sentido definido de trascendencia.¹⁴

Del concepto antes enunciado, se coligen los siguientes elementos:

a) Es un grupo de personas; sin embargo el sólo enunciar que es un grupo de personas, es un término incompleto;

b) Por lo que hace a la expresión de permanecer unidos de desarrollar juntos un proyecto de vida social, no obstante para que pueda considerarse a una nación, no necesariamente ese grupo de personas tiene que permanecer juntos.

En otro sentido Jesús Ferrer Gamboa dice que Nación es la sociedad natural de hombres a los que la unidad de territorio, de origen e historia, de cultura, de costumbres o de idioma, inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común.¹⁵

Del anterior concepto se desprende que, si bien es cierto, es una sociedad natural de hombres unida por su origen, historia, cultura, costumbres e idioma, también lo es que la unidad de territorio no es un elemento obligatorio para que pueda constituirse una nación.¹⁶

¹⁴ PEREZ NIETO, Leonel. Op.Cit. p. 30

¹⁵ FERRER GAMBOA, Jesús. Derecho Internacional Privado, México, Ed. Limusa, 1977. p.17.

¹⁶ Vid. SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 19º ed. México, Ed. Porrúa S.A., 2001. p.90

Al respecto, Modesto Seara Vázquez complementa diciendo que para distinguir a una nación se pueden seguir dos criterios, el primero se refiere a las teorías objetivas, que tiene su base en el orden material, es decir, la raza, la lengua, la religión, todas aquellas percibidas y que sean propias de sus características físicas constitutivas. El segundo criterio que trata en teorías subjetivas, las cuales tienen su fundamento en elementos de carácter psicológico, sentimental, cultural, propiamente en base a un sentimiento de identidad con el grupo.¹⁷

Sobre el particular, a nosotros nos parece que es mucho mejor corriente para determinar la nacionalidad los criterios subjetivos, toda vez que hoy en día los Estados encuentran una imposibilidad para encontrar los vínculos de unión entre sus habitantes en elementos objetivos como la raza o la lengua, puesto que ya no existe prácticamente en ningún Estado que tenga razas puras o un sólo idioma, así incluso los estados en extremo nacionalistas como Alemania, ya no tienen totalmente una identidad sustentada en razas, por el contrario si nosotros damos un breve recorrido sobre los rasgos de identidad que han conformado las naciones modernas, podemos observar que se encuentran más identificados por elementos tales como costumbres, así por ejemplo en México no es propiamente el carácter de la raza el que ubica el término nación y nacionalidad, puesto que los mexicanos no tenemos al igual que todos los latinoamericanos una sola raza en común, sino somos una mezcla de múltiples factores étnicos que nos han ido conformando lo que hoy en día somos, sin embargo, sí tenemos elementos subjetivos como tradiciones, costumbres que conforman el elemento nación, de todo lo anterior, podemos desprender que nación es grupo de personas identificadas entre sí, por un origen, tradiciones o costumbres comunes y que a través del tiempo ha conservado ese sentimiento de fraternidad en cada uno de sus integrantes que los hace pertenecer al mismo, independientemente del estado donde se encuentre.

¹⁷ Ibid. p. 80

Concepto de Nacionalidad:

Se hizo necesario estudiar la acepción de nación antes de la nacionalidad porque nación es la conformación sociológica de lo que es la nacionalidad.

Establecido y analizado el concepto de nación prosigue estudiar el de nacionalidad, al respecto J. P. Niboyet, puntualiza que nacionalidad es el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un estado ¹⁸

De la anterior definición, se desprende lo siguiente:

1) Utiliza el término vínculo político, siendo que una de las diferencias en cuanto a derechos entre nacionales y extranjeros son los derechos políticos, en consecuencia esta expresión correspondería más bien a la ciudadanía.

2) No precisa en base a qué se suscita ese vínculo jurídico con el Estado. Lo anterior trae como consecuencia que cualquier acto jurídico que celebre un extranjero en nuestro territorio, por ese sólo hecho no se presenta la nacionalidad y en ese sentido el concepto es incompleto.

3) Por otra parte, el concepto de Niboyet, también es incompleto, puesto que al establecer que es únicamente un vínculo con individuos deja a un lado la nacionalidad de las personas morales y de las cosas.

En ese mismo sentido, Jesús Ferrer Gamboa indica que, nacionalidad esencialmente “es el lazo político y que une a un individuo con un Estado”¹⁹, del mismo modo se señala que no especifica en base a qué se da ese vínculo jurídico con el Estado, y vuelve a introducir el elemento

¹⁸ J.P. Niboyet. Principios de Derecho Internacional Privado, México, Ed. Nacional, 1951. p. 77.

¹⁹ FERRER GAMBOA, Jesús. Op.Cit. p. 17.

vínculo político que, como ya dijimos es propio de la ciudadanía y tampoco aclara con quién se establece esa vinculación jurídica por parte del Estado.

En otro sentido, José Luis Siqueiros concibe a la nacionalidad en dos casos, la nacionalidad sociológica que es vínculo natural motivado por la identidad de territorio, origen, costumbres, lenguaje y religión, que conduce a la comunidad de vida y a la conciencia social idéntica; y en su sentido jurídico como la facultad del Estado de señalar como nacionales a aquellos individuos que considere idóneos para integrar su pueblo²⁰.

En efecto, desde nuestro particular punto de vista nos parece que este autor tiene una mayor identidad de lo que conforma la nacionalidad, pues en efecto la nacionalidad es un vínculo entre sujetos que tienen una misma identidad y, también por otra parte, es el vínculo jurídico que el Estado tiene para poder vincular a ese conjunto de sujetos con lazos de identidad sociológica.

Secunda lo anterior, en cuanto al concepto sociológico de nacionalidad, Eduardo Trigueros, al decir que es “un vínculo natural, que por efecto de la vida en común y de la conciencia social idéntica, hace al individuo, miembro del grupo que forma la nación”²¹.

De todos los conceptos anteriormente descritos, nos parece mucho mejor que tomemos como concepto base para efectos del presente trabajo el de Arellano García que denota el elemento pertenencia, como el elemento más significativo para delimitar la nacionalidad jurídica, puesto que en efecto compartiendo la nación de Trigueros y la noción de Siqueiros son vínculos de carácter subjetivo o sociológico, los que imprimen identidad al sujeto con el Estado, noción que se traduce en pertenencia, por este motivo el concepto adecuado de nacionalidad es el siguiente:

²⁰ Vid. SIQUEIROS, José Luis. *Op.Cit.* p. 22

²¹ TRIGUEIROS, Eduardo. *La Nacionalidad Mexicana*. México, Ed. Ius, 1940. p. 7

“Es una Institución Jurídica, a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada”²²

Del anterior concepto se denota un elemento significativo para distinguir la nacionalidad de otros conceptos análogos, el cual, lo constituye el elemento pertenencia²³; así pues, de dicha acepción encontramos tres elementos que comprenden a esta institución:

- a) El Estado que la otorga, ya sea de una manera unilateral o discrecionalmente; ya que sólo interviene su voluntad para atribuir la nacionalidad, por ejemplo un recién nacido, éste no puede manifestar su voluntad sobre la nacionalidad que adquiriera, así que el Estado le otorga la nacionalidad de acuerdo al sistema que adopte ius soli o ius sanguinis.

También se considera que es la suma de voluntades del Estado y del particular (al manifestar éste su solicitud de adquirir la nacionalidad). En este caso el Estado le otorgará la nacionalidad, siempre y cuando cumpla con los requisitos que se especifican en cada caso particular.

- b) El individuo que la recibe, basándose en el principio de que toda persona tiene derecho a recibir una nacionalidad
- c) El nexo de la nacionalidad. Se establece de acuerdo a las necesidades de cada país.

Ahora bien, la nacionalidad se adquiere en forma originaria o por nacimiento y derivada o naturalización.

La primera de ellas, sigue tres criterios: ius soli, ius sanguini, ius optandi.

²² ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op.Cit.* p. 195.

²³ *Vid.infra.* Apartado 1.3.2.1. p.31 de la obra que lee.

Ius soli.- Es el sistema, en virtud del cual se atribuye a un individuo la nacionalidad del Estado donde nació. Este sistema de atribución de la nacionalidad sigue los siguientes principios:

1.- El lugar hace al hombre, es decir, los lazos de sangre pasan a segundo término debido a la influencia de costumbres, principios e ideales del medio en donde el individuo nació y formó su vida, forjando un sentimiento de identidad con respecto al pueblo donde vivió.

2.- El hijo de padres que nace en lugar distinto al de la nacionalidad de los padres, se considerará más relacionado con el sitio donde habitó que con la nacionalidad origen de sus progenitores, como consecuencia del predominio de factores sociológicos, jurídicos, económicos.

3.- El sistema de atribución del ius sanguinis representaría un riesgo para un Estado con demasiada inmigración extranjera, pues los descendientes de éstos seguirían siendo extranjeros y superar por mucho a la población nacional.

Por otra parte, el ius sanguinis.- Es el sistema, en virtud del cual se atribuye a un individuo desde su nacimiento, la nacionalidad de sus padres, es decir, derivada del parentesco consanguíneo.

Entre las características del ius sanguinis se encuentran las siguientes: 1.- La persona adquirió de sus padres las características físicas de su raza, lo que significa que independientemente del lugar donde se nace o habita, el vínculo consanguíneo permanecerá inherente a él; 2.- El padre representa más para el hijo que el lugar de nacimiento; debido a los sentimientos arraigados que existen con su cultura de origen y a las cualidades constitutivas físicas de su ascendencia; 3.- La unidad familiar se quebranta si los hijos nacen en suelo extraño al de la nacionalidad de los padres; como consecuencia de la relación de familiaridad con la cultura del pueblo del cual no se es nacional, 4.- El vínculo consanguíneo estampa una

identificación al hijo con sus padres, en virtud de los lazos congénitos de sus antepasados, como lo mencionamos por motivo de sus características físicas siempre existirá ese lazo inherente con su origen.

En nuestra Constitución se encuentran plasmados los dos criterios:

El *jus soli*: lo establece en el artículo 30 constitucional, apartado A), fracciones I y IV, menciona que: Son mexicanos por nacimiento: I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuera la nacionalidad de sus padres... IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Mientras que el *ius sanguinis* está establecido en las fracciones II y III, del artículo 30 de la Constitución: II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.

Por otra parte, el *ius optandi*, se establece cuando un individuo nace vinculado con diversos estados, cuyas leyes le otorgan a la vez nacionalidad originaria. Es posible solucionarlo por el derecho de opción *ius optandi*, con la finalidad de que el interesado, al obtener la mayoría de edad elija entre alguna de ellas²⁴.

Sin embargo, la actual Ley de Nacionalidad ha variado el criterio de *ius optandi*, en efecto uno de los principios de los trazados por el derecho internacional en materia de nacionalidad consiste en que ningún individuo debe tener simultáneamente dos nacionalidades, sin duda, por una cuestión que escapa la voluntad del sujeto hay ocasiones en que una persona desde

²⁴CONTRERAS VACA, Francisco J. Derecho Internacional privado: parte general. 2º edición, México, Ed. Harla, 1996. p. 39.

el nacimiento tiene dos nacionalidades porque nace en un Estado que sigue el ius soli y porque sus padres son procedentes de un estado que sigue el ius sanguinis o viceversa, lo que traería como consecuencia que la solución para evitar que una persona tuviera vínculos con dos Estados para evitar posibles problemas, como lo sería, por ejemplo, la obligación de prestar servicio militar en ambos, sería que al llegar a su mayoría de edad optara por la nacionalidad del Estado con el que se sintiera más identificado, este criterio de la opción era establecido por la anterior Ley de nacionalidad, la actual Ley de Nacionalidad no regula el ius optandi en dicho términos únicamente establece en los artículos 16 y 17 que aquella persona:

Artículo 16.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado.

En el caso de que durante el desempeño del cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.

Artículo 17.- Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior. Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquel que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a la leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de

realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero. El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta ley y su reglamento.

Como podemos ver, de los artículos 16 y 17 que hemos transcrito anteriormente, el *ius optandi* consiste en que una persona que pretenda acceder a un cargo público para el cual se requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, debe renunciar a la nacionalidad extranjera y obtener un certificado de nacionalidad mexicana, esto no permite eliminar los problemas de doble nacionalidad, sino más bien acarrear que la persona que opta por la nacionalidad mexicana y renuncia a la extranjera, lo hace únicamente hasta cierto punto porque le conviene ocupar un cargo público para el cual se requiere se mexicano por nacimiento, por lo que el actual criterio que toma la Ley de Nacionalidad, desde nuestro particular punto de vista va más ligado a la conveniencia, mas que propiamente para evitar problemas de nacionalidad, por lo que en este momento proponemos que para futuras tesis se plantee la incongruencia de los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad, puesto que hasta cierto punto esto representa vender la nacionalidad al mejor postor solamente para ocupar un cargo público dejando de lado el vínculo de pertenencia que es el que traza la nacionalidad.

Por lo tanto es un sistema mixto que sigue atributos del *ius soli* y *ius sanguinis* y se presenta en los siguientes casos:

- a) Hijos de mexicanos nacidos en el extranjero, siempre y cuando sigan el *ius soli*.
- b) Hijos de extranjeros nacidos en México siempre y cuando en el Estado de que es el extranjero se siga el *ius sanguinis*.

El *ius optandi* se establece entre la elección del *ius soli* y el *ius sanguinis*, y sólo podría decidirse por determinada nacionalidad debido

determinadas influencias o intereses y no por un verdadero proceso de identidad.

Por lo que hace a la nacionalidad derivada o naturalización rige el *ius domicili* que consiste en el derecho que tiene un Estado para atribuirle su nacionalidad a una persona que ha cumplido con el requisito de residencia durante determinado tiempo en su territorio.

También se le conoce como naturalización, y que se constituye como el derecho que tiene una persona de solicitar la nacionalidad de un Estado del cual no es nacional.

Sobre el particular, únicamente haremos referencia a que los requisitos para la naturalización, así como también los supuestos que la regulan artículos 19 y 20 de la Ley de Nacionalidad no pretendiendo hacer un análisis profundo de dichas circunstancias, toda vez que el presente trabajo de investigación se avoca a la extranjería y únicamente tomamos la nacionalidad como un elemento para distinguir dichos conceptos y un punto de partida para el análisis del tema central de presente trabajo de investigación.

Como lo mencionamos, la nacionalidad derivada o posterior al nacimiento se basa en el criterio del *ius domicili*, el cual es el discutido derecho que tiene un Estado para atribuirle su nacionalidad a una persona que ha cumplido con el requisito de residencia durante determinado tiempo en su territorio, esto lo constituye la naturalización, que es el derecho de una persona de solicitar la nacionalidad de un Estado en el cual no nació.

En México, con motivo de los movimientos migratorios en particular de los nacionales de los países sudamericanos en especial de aquéllos con los que nuestro país es colindante como Guatemala, Honduras, Salvador, etc, que en busca del sueño americano de tener mejores oportunidades de empleo, y vista la situación geográfica de México, es más

factible que al transitar por nuestro país sean asimilados a la cultura nacional de México, en virtud de determinadas influencias sociológicas como factores culturales, económicos, lenguaje.

El artículo 20 de la Ley de Nacionalidad prevé las causales por las que un extranjero podrá solicitar la naturalización, a saber:

Artículo 20.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

I.- Bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:

a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento;

b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;

c) Sea originario de un país latinoamericano o de la Península ibérica; o

d) A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

II.- La mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

No será necesario que el domicilio conyugal se establezca en territorio nacional, cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano.

En el caso de matrimonio celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

III.- Bastará una residencia de una año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados o de los menores, éstos podrán hacerlo dentro del año siguiente contado a partir de su mayoría de edad, en los términos de esta fracción.

La carta de naturalización producirá sus efectos al día siguiente de su expedición.

En tanto que el artículo 19 de la Ley de nacionalidad garantiza un proceso de identidad, al establecer:

Artículo 19.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

I.- Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

II.- Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;

La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que ésta se ha verificado.

III.- Probar que se sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a las cultura nacional; y

IV.- Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta ley.

Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta ley.

Carlos Arellano García clasifica a la naturalización, de acuerdo con tres criterios²⁵:

1.- En cuanto a los derechos del individuo naturalizado que se subdivide en completa o parcial. Es completa cuando los derechos y obligaciones sean iguales y parcial cuando sean menores los derechos y mayores las obligaciones.

En México es parcial, debido a que los mexicanos tienen más derechos, en cuanto a derechos políticos se trata porque no pueden ejercer cargos públicos y tampoco pueden ejercer ciertos cargos de seguridad nacional.

2.- Número de individuos naturalizados ya sea individual o colectiva. Es individual cuando cada persona promueve su procedimiento de naturalización y será colectiva cuando en un solo acto se naturaliza a un grupo de personas.

²⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op.Cit., p.274ss

3.- De acuerdo al procedimiento que puede ser ordinario o privilegiado.

El primero de ellos corresponde intentarlo a aquellos extranjeros que no se encuentren comprendidos dentro de los supuestos señalados por el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad, o sea aquellos que por circunstancias presuntivas son más factibles asimilables a la nacionalidad mexicana y quienes pueden seguir el procedimiento privilegiado. El extranjero no comprendido en dichos casos de excepción debe iniciar su trámite ante la Secretaría de Relaciones Exteriores después de residir dos años en el país, continua e ininterrumpidamente, tres años después de haber sido hecha la manifestación a que se refiere el párrafo anterior, el interesado continuará las gestiones relativas ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre. El juez de Distrito, mandará recibir con audiencia del Ministerio Público y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las pruebas ofrecidas por el solicitante, al mismo tiempo que la Secretaría Ordena la publicación de un extracto de la solicitud por tres veces consecutivas en el Diario Oficial de la Federación y en otro periódico de amplia circulación. Una vez satisfechos los requisitos establecidos por la ley, la autoridad judicial analizará las pruebas presentadas y consignará respecto de ellas las observaciones que procedan, remitiendo el expediente original a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta última, una vez que haya recibido los autos, y si a su juicio es conveniente, expide al interesado la carta de naturalización.

El procedimiento privilegiado de naturalización a diferencia del ordinario se distingue, porque no interviene la autoridad judicial federal, porque el interesado realiza todos sus trámites ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los extranjeros que gozan de este procedimiento son los que se ubican en los supuestos que cita el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad.

1.3.2. Nociones afines a la nacionalidad

A continuación examinaremos algunas nociones afines al concepto de nacionalidad que son algunos conceptos similares al de nacionalidad, pero que sin embargo, no constituyen en su esencia el vínculo jurídico al que hemos referido con antelación y que es importante distinguirlos con motivo de evitar posibles confusiones a lo largo del presente trabajo de investigación, entre las principales tenemos las siguientes:

1.3.2.1. Pertenencia.

Por pertenencia se entiende generalmente la sujeción de un individuo a un orden normativo no dimanado del Estado²⁶, es decir, hay una vinculación entre el individuo y un grupo social, como lo mencionamos en base a ese sentimiento de fraternidad o lazo de espiritualidad que crea una identidad exclusiva del grupo.

Como lo enunciamos anteriormente al referirnos al concepto de nacionalidad algunos doctrinarios como Eduardo Trigueiros y Arellano García se refieren a que la nacionalidad es un vínculo que se da en función de pertenencia, esto es la pertenencia constituye el elemento que es el punto de partida de la nacionalidad, es decir, corresponde a la nacionalidad sociológica, esto es la pertenencia es el vínculo de coacción del individuo con el grupo social soportado en fraternidad, sentimientos de identidad o en costumbres o tradiciones, ese vínculo sociológico cuando es reconocido por el Estado y a través del mismo se establece el punto de conexión para ligarlo a sus leyes, entonces la pertenencia se transforma en nacionalidad; sin embargo, la pertenencia entendida como un concepto suelto es únicamente la identidad sociológica y cuando es reconocida jurídicamente se transforma en nacionalidad, es una noción a fin, porque en su connotación independiente es un concepto que da punto de partida a la nacionalidad, pero sin que constituya por sí sola la nacionalidad en sí.

²⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op.Cit. p. 203

1.3.2.2. Indigenato o regionalidad.

El indigenato también llamado regionalidad es una fórmula de vinculación de los individuos con alguna de las regiones en que jurídica o sociológicamente se divide un estado. Esta vinculación puede derivar del hecho del nacimiento en un lugar o de la fijación de la residencia en el territorio de alguna región. Podría considerarse como una nacionalidad en pequeña escala o nacionalidad de provincia, pero en realidad se distingue de la nacionalidad en que en ésta la relación se establece entre el individuo y la parte del Estado como es la región o provincia. En nuestro país las constituciones de las diversas entidades federativas establecen una especie de indigenato al establecer una ciudadanía estatal a los que han nacido en dichas entidades federativas o a quienes han fijado su residencia en la misma en períodos variables²⁷.

El indigenato o regionalidad es una variante de la pertenencia, constituye la identidad de un grupo de individuos que pertenecen a un grupo social propio de una región en un Estado, constituye la nacionalidad pequeña y en nuestro caso, por ejemplo en el estado mexicano tenemos individuos que se vinculan a una cierta región, por ejemplo aquellos que son originarios de Veracruz y que han vivido toda su vida vinculada a los lazos de identidad propios de esa región, como sería su música, su cultura y en términos generales su folklor, tienen el indigenato regionalidad de Veracruz, que es una pertenencia a esa única entidad federativa o región del estado en una nacionalidad pequeña; no se puede confundir con la nacionalidad jurídica que es la única que se reconoce por el Estado y que es la nacionalidad mexicana.

1.3.2.3. Protección

Este vínculo se establece en base a un protectorado, para lo cual se hace necesario definir primero que es la protección, consistiendo ésta de en un tratado internacional, por virtud del cual un Estado administra los

²⁷ Ibidem, p. 204.

negocios jurídicos internacionales de otro Estado²⁸, se llega a confundir con la noción de nacionalidad en razón de que bajo ciertas circunstancias como consecuencia de que los nacionales del Estado débil son administrados en sus negocios internacionales por el Estado protector, en múltiples ocasiones pierden su proceso de identidad propio y se sienten más identificados con la nacionalidad del Estado protector, pero sin que dicho vínculo exista jurídicamente hablando, puesto que siguen siendo nacionales del protegido, un ejemplo, lo tenemos con el Estado libre asociado de Puerto Rico que es una protección de Estados Unidos en la cual los nativos o nacionales de Puerto Rico llegan a sentirse más identificados jurídicamente hablando con Estados Unidos que con Puerto Rico; sin embargo, la nacionalidad sigue siendo puertorriqueña, tanto jurídica como sociológicamente hablando y únicamente se tiene que distinguir lo que es la protección como sola una administración de negocios internacionales.

1.3.2.4. Domicilio de origen.

Conforme a lo que nos ilustra el jurista mexicano José Algara la expresión domicilio de origen era un tecnicismo que aludía a la nación a que se pertenece, por tanto, si la Ley competente era la del domicilio de origen, se quería significar la ley nacional del individuo.

A este respecto Texeiro Valladao considera que es un término afín porque apenas nacido el individuo ha de tener un domicilio, el cual es el primero de su vida²⁹.

1.3.2.5. Ciudadanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 34, dispone: Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los

²⁸ Vid. *Ibid.* p. 203.

²⁹ TEXEIRO VALLADAO, Haroldo. Derecho Internacional Privado, México, Ed. Trillas, 1987. p. 406.

siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años; y II. Tener un modo honesto de vivir. El artículo 35 señala cuales son los derechos de los ciudadanos, el artículo 36 cuales son sus obligaciones y finalmente el artículo 37, inciso C), en que casos se pierde la ciudadanía mexicana. Nacionalidad y ciudadanía han sido empleados como sinónimos, pero ya habiendo determinado el concepto de nacionalidad, la ciudadanía sólo constituye el ejercicio de los derechos políticos reuniendo ciertos requisitos

1.3.3. Extranjero y extranjería.

Habiendo analizado y determinado los conceptos de nación y nacionalidad, procede ahora precisar, lo que es extranjero y extranjería.

Debido a que la internación y estancia del extranjero se encuentra limitada, en virtud de mantener un equilibrio en la población del Estado al que se desea ingresar, se hace indispensable establecer ciertas restricciones que el propio artículo 11 constitucional menciona, tales como la responsabilidad civil o penal y administrativa, las que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República y cuando se trate de extranjeros perniciosos residentes en el país; de tal manera que la extranjería faculta a ciertos extranjeros entrar a territorio nacional siempre y cuando reúnan los requisitos que la propia Ley y reglamento les demanden, y cuando éstos no cumplen con dichas obligaciones nos encontramos en presencia de un extranjero cuya estancia o permanencia es ilegal, sin embargo, no por situarse en tal hecho, se le violarán los derechos mínimos reconocidos universalmente (declaración de los derechos humanos) y más un en el caso particular de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1 al 29), dejándolo en estado de indefensión.

A continuación estimamos oportuno definir y delimitar cuál es el concepto de extranjero y extranjería: El artículo 33 de la Constitución define a los extranjeros, en los siguientes términos: Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, éste establece quienes

son mexicanos por nacimiento y quienes por naturalización. La anterior definición se hace por exclusión y en consecuencia se considera extranjero a toda a aquella persona física o jurídica que no reúna los requisitos para ser considerada como nacional.

Asimismo, Jesús Gamboa Ferrer manifiesta que es extranjero, el que no es nacional del país en que se encuentra. La semántica de la palabra indica que es extraño al país.³⁰

En efecto, como se señala en la anterior definición extranjero es aquél que no es nacional del país en que se localiza, pero no hace alusión si ese sujeto es una persona física o moral, por lo tanto, se define al extranjero como la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional³¹.

Ahora que ya tenemos el concepto de extranjero, la noción de extranjería consiste en delimitar cuáles son los derechos y actos jurídicos que puede realizar un extranjero, sobre este particular, Niboyet manifiesta: La condición jurídica de los extranjeros consiste en determinar los derechos de que los extranjeros gozan en cada país.³²

En relación a lo anterior se señala que si bien la condición jurídica consiste en determinar cuáles son los derechos que gozan los extranjeros en un país del que no son nacionales, también consiste en precisar cuáles son las obligaciones que tienen que cumplir en un país ajeno.

En cambio Jesús Ferrer Gamboa, incluye en su definición tanto a los derechos como a las obligaciones de los extranjeros, al manifestar que: su condición jurídica se determina por los derechos y obligaciones que tienen en el país, de acuerdo a las leyes locales,³³ sin embargo, de la

³⁰ Vid. FERRER GAMBOA, Jesús. *Op.Cit.* p. 31

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op.Cit.* p.401.

³² J. P. Niboyet. *Op.Cit.* p. 123.

³³ Vid. FERRER GAMBOA, Jesús. *Op.Cit.* p.31

anterior conceptualización se advierte que se excluye como sujetos de derechos y obligaciones a las personas morales.

En este sentido, Arellano García proporciona un concepto más completo al definirlo en los términos siguientes: “La condición jurídica de los extranjeros involucra derechos y obligaciones relacionados con las personas físicas o morales que carecen de la nacionalidad del Estado respecto de cuyo sistema jurídico se hace el enfoque de la situación jurídica de los nacionales”.³⁴

Ahora bien, si partimos de la base que extranjería es el conjunto de derechos y obligaciones de que goza un extranjero tenemos que delimitar cuáles son esos derechos y obligaciones, lo que hace necesario examinar cuáles son los criterios para la atribución de derechos y obligaciones extranjeros, sobre este particular existen diversos criterios el primero de ellos es el criterio de reciprocidad diplomática, conforme al cual se atribuye a los extranjeros los derechos contenidos en los tratados, otro es el criterio de reciprocidad internacional, conforme al cual los derechos que un Estado otorga son los que otorga el otro Estado, el criterio de mínimo de derechos seguido principalmente en la época del comunismo en el cual únicamente se atribuía a los extranjeros los derechos mínimos del hombre y finalmente el criterio de equiparación a nacionales, los cuales veremos con mayor detalle en el siguiente capítulo.

En consecuencia extranjería es el conjunto derechos y obligaciones que tienen los extranjeros de acuerdo a un conjunto de vínculos de reciprocidad internacional, soportados fundamentalmente en el establecimiento de un mínimo de derechos que equipara a los nacionales por cuanto a garantías individuales

³⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op.Cit. p.402s.

CAPÍTULO SEGUNDO MARCO TEÓRICO Y LEGAL DE LA EXTRANJERÍA EN MÉXICO.

2.1. Sistemas internacionalmente aceptados en la atribución de derechos a los extranjeros.

Como lo mencionamos anteriormente, para determinar cuáles son los derechos y obligaciones que goza un extranjero en un Estado del cual no es nacional, es necesario examinar los sistemas de atribución de derechos a los extranjeros y establecer cuáles son los alcances de cada uno.

Sobre este particular, la doctrina ha considerado tradicionalmente cuatro sistemas, los cuales son: Sistema de equiparación a nacionales, sistema de reciprocidad internacional, sistema de reciprocidad diplomática y mínimo de derechos internacionalmente reconocidos.

A continuación, nos abocaremos a establecer cuáles son las características de cada uno para determinar cuál es el más adecuado, previo a demostrar lo anterior conviene establecer en qué radica cada uno de ellos.

El primero de estos sistemas es el:

2.1.1. Sistema de reciprocidad diplomática

Este sistema consiste en que los extranjeros tienen los derechos civiles estipulados en los tratados celebrados. Carlos Arellano García indica que el punto de partida se halla en el art. 11 del Código Napoleón, que indicaba: “El extranjero disfruta en Francia de los mismos derechos civiles que se hayan concedido o se concedan en adelante a los franceses por los tratados celebrados con la nación a la que el extranjero pertenezca”.^{35*}

³⁵ Ibid. p. 415

De lo anterior se infiere que los extranjeros sólo disfrutarán de los derechos establecidos en los tratados celebrados entre su país de origen y otro del cual no es nacional.

A este respecto Niboyet manifiesta “en el caso de que no exista un tratado, la situación del extranjero es sumamente desfavorable”³⁶:

En efecto, si no existiese ningún tratado celebrado entre el país al que pertenece el extranjero y el país en el cual se encuentra el extranjero, éste no gozará de ningún derecho por no estipularse en un tratado.

El segundo sistema es el:

2.1.2. Sistema de reciprocidad internacional, legislativa o de hecho.

Como su nombre lo indica, este sistema se funda en una relación de mutualidad, porque se basa en lo siguiente: los derechos que un Estado otorga son los que otorga el otro Estado.

A diferencia del anterior criterio, en éste los tratados no son la única fuente de atribución de derechos a los extranjeros, más bien tiene su fundamento en la cooperación internacional.

En este tenor, Niboyet expresa: “Este sistema ofrece las ventajas de una mayor adaptabilidad, pues además de mantener el justo equilibrio necesario, no necesita de la estipulación de tratados diplomáticos para ponerlos en práctica”.³⁷

³⁶ J.P. Niboyet. Op.Cit. p.134

³⁷ J.P. Niboyet. Cit. por Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 16° ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2006. p. 418.

Arellano dice que se caracteriza como aquél en que los Estados conceden a los extranjeros los derechos que sus nacionales gocen en el país de tales extranjeros.

Sin duda alguna este sistema representa una mayor ventaja, debido a que los tratados no son la única fuente en la atribución de derechos a los extranjeros.

Contreras Vaca explica que este sistema consiste en que: "Los Estados otorgan a los extranjeros los derechos que sus nacionales gozan en el país de donde provienen"³⁸.

El tercer de estos sistemas de atribución de los derechos a los extranjeros es el:

2.1.3. Sistema de equiparación a nacionales, o latinoamericano.

Concede al extranjero igualdad de derechos civiles con los nacionales, hasta que una disposición legal no establezca restricciones en forma expresa. Se conoce latinoamericano por su reiterada aplicación en Hispanoamérica.

A este respecto José Luis Sequeiros manifiesta: prevalece en la legislación mexicana el principio general de equiparación entre nacionales, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 1 lo siguiente: Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece.³⁹

³⁸ CONTRERAS VACA, Francisco. *Op.Cit.* p.77

³⁹ *Vid.* SIQUEIROS, José Luis. *Op.Cit.* p.33

Francisco Contreras Vaca expresa que este sistema concede al extranjero igualdad de derechos civiles con los nacionales, hasta en tanto que una disposición legal no establezca restricciones en forma expresa⁴⁰.

Con lo anterior, se deduce que tanto nacionales como extranjeros gozarán de las mismas garantías que la Constitución salvaguarda y entre las cuales figuran como principales: el derecho de igualdad ante la ley y de igual protección bajo la misma; los derechos a la vida, a la libertad, y a la seguridad de las personas, así como contar con un recurso efectivo ante los tribunales que ampare al individuo contra actos de la autoridad que viole tales derechos

En consecuencia toda persona que se encuentre en territorio nacional gozará de los derechos fundamentales que garantiza la Constitución a excepción de los derechos políticos, los cuales sólo podrán ser ejercidos por aquellos que la constitución considera ciudadanos.

Por tanto, cuando un extranjero que ingresa a territorio nacional es sujeto de derechos, pero también queda sujeto a las restricciones y limitaciones que la Constitución Política, sus leyes reglamentarias y la legislación ordinaria establecen, las cuales constituyen su condición jurídica.

Como lo mencionamos en nuestra Constitución se encuentran contemplados los derechos que tanto nacionales como extranjeros gozan, así como también las restricciones que la misma establece, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Restricción al goce de los derechos políticos

El artículo 33 constitucional, párrafo segundo, dice: “Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

⁴⁰ CONTRERAS VACA, Francisco. Loc. Cit. p.77

De acuerdo con la tendencia generalizada, la Constitución los excluye del goce de los derechos políticos y los obliga a la abstención; sin embargo, en caso de desacato a esta disposición, no señala ninguna sanción.

Restricción a la garantía de audiencia

Contenida en el artículo 33 constitucional, que señala: "...El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue conveniente...".

La disposición restringe al extranjero la garantía individual consagrada por el art. 14 constitucional, que señala: "...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 procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...".

Restricción al derecho de petición

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. En consecuencia los extranjeros no gozan de derecho de petición en materia política.

Restricción al derecho de asociación

Contenida en el artículo 9 constitucional, que dice: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país..."

Por lo que resulta que los no ciudadanos y entre los cuales están los extranjeros, no pueden asociarse para tomar parte en los asuntos políticos nacionales.

Restricción a los derechos de ingreso, salida tránsito

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

Puntualiza la anterior transcripción, como ya se había mencionado los requisitos que el extranjero tendrá que reunir para poder ingresar y permanecer en nuestro país y que conforma el propósito fundamental de nuestro trabajo de investigación.

Restricción a la libertad de trabajo para ejercer ciertos cargos:

Contenida en el art. 32 constitucional, que indica:

En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. 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 por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánico y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de

puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”.

Esta disposición restringe al extranjero la garantía individual consagrada por el art. 5 constitucional, que señala que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Restricción al derecho de propiedad:

Contenida en el art. 27, fracc. I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas, y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros de largo de la frontera y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas”.

Del precepto antes transcrito deriva lo que se conoce como cláusula calvo que consiste en que los extranjeros no invocarán la protección de sus gobiernos respecto de los bienes que adquieran en México.

Finalmente el cuarto de estos sistemas es el llamado:

2.1.4. Sistema de mínimo de derechos.

Este sistema protege al extranjero con un mínimo de derechos. Al respecto Arellano cuestiona: ¿Cuál ese es mínimo?... Ese mínimo ha de ser superior, igual o inferior al mínimo de derechos que han de asegurarse a los nacionales?⁴¹

En efecto, como aduce no está precisado cual es ese mínimo de derechos y por cuáles principios deben estar integrados, si estos deben exceder, ser iguales o menores a los derechos de los nacionales.

De lo anterior se colige que un Estado no puede otorgar mayores derechos a los extranjeros que a sus propios nacionales. En segundo término no quiere decir que el Estado otorgue los mismos derechos a los extranjeros que a sus nacionales, porque entonces ya no se trataría de un sistema de mínimo de derechos, y por último que tampoco se le otorgue un trato mísero, es decir, no respetando los derechos inherentes a la dignidad humana.

Al respecto Alfred Verdross⁴², nos proporciona una clasificación de como está constituido ese mínimo de derechos en los siguientes términos:

- 1 Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.
- 2 Los derechos privados adquiridos por los extranjeros de manera válida, conforme a la normatividad que rige en el Estado de emisión, han de respetarse, en principio (teoría de los derechos adquiridos o vested right).
- 3 Han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.

⁴¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op.Cit. p. 410

⁴² VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público. 6º ed. España, Ed. Biblioteca Jurídica Aguilar, 1982. p. 343.

4 Han de quedar abiertos a los extranjeros los procedimientos judiciales (debido proceso legal o due process of law).

5 Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor.

Una vez establecido en que consiste cada una de los sistemas que constituyen la atribución de los derechos a los extranjeros y para demostrar cuál de los anteriores sistemas es el más adecuado y el que sigue nuestro país, es necesario hacer un análisis de acuerdo a lo siguiente:

En primer lugar, tenemos que en el sistema de reciprocidad diplomática sólo se otorgarán derechos al extranjero del Estado que no es nacional, siempre y cuando éstos dimanen de los tratados que celebren con el Estado de su procedencia.

Ahora bien, para que un Estado reconozca derechos a los extranjeros no necesariamente tiene que existir un tratado con el Estado del cual son nacionales, puesto que se tendría que celebrar un cúmulo de tratados entre los miembros que integran la comunidad internacional y establecer a criterio de cada estado los derechos que le otorgan a los extranjeros, lo que resultaría muy complejo.

Por lo anterior, opinamos que este sistema no es el más adecuado de ejercer en la atribución de derechos a los extranjeros, en razón de que representa una desventaja para los mismos, porque tal vez su país de origen no haya celebrado un tratado con el Estado del cual no es nacional.

En segundo lugar, por cuanto hace al sistema de reciprocidad internacional, legislativa o de hecho, en comparación del anterior resulta más favorable a los extranjeros, sin embargo, también puede representar una desventaja a los extranjeros, porque si bien es cierto que se basa en la regla de que si tu le otorgas derechos a mis nacionales yo también les otorgo derechos a tus nacionales, también es cierto que se puede aplicar a contrario sensu, si tu no le otorgas determinados derechos a mis nacionales,

pues yo tampoco se les otorgo a los tuyos, ya sea a través de leyes, de hechos, de costumbres, de usos, de sentencias, de reglamentos, lo que trae aparejado un sistema de reciprocidad tanto en derechos como en restricciones.

En México, se puede apreciar lo anterior en los artículos 37, fracción I y 57 de la Ley General de Población al señalar que: La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando no exista reciprocidad internacional.

Asimismo, señala que los diplomáticos y agentes consulares extranjeros en el país, así como otros funcionarios que se encuentren en la República por razones de representación oficial de sus gobiernos, si al cesar sus representaciones desean seguir radicando en México, la Secretaría de Gobernación tendrá la facultad de dar a dichos extranjeros, por razones de reciprocidad las facilidades que en los países extranjeros correspondientes otorguen a los que hubieren sido representantes mexicanos.

Por otra parte, el artículo 1328 del Código Civil para el Distrito Federal incapacita para heredar a los extranjeros cuyas leyes nacionales incapaciten a los mexicanos.

Al caso es aplicable la tesis emitida por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Cuarta Parte, LXXVI, página 34, que a la letra dice:

EXTRANJEROS, CAPACIDAD PARA HEREDAR DE LOS. La condición de extranjero de una persona generalmente no la inhabilita para heredar, a menos de que por falta de reciprocidad internacional los nacionales no gocen de ese derecho en la nación de la que es originario el que pretende heredar en una sucesión que se tramite dentro del territorio nacional, según lo establece el artículo 1313, fracción IV, del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en

materia común y para toda la República en materia Federal.

En consecuencia, no se puede hablar de una verdadera cooperación internacional, si coexiste una reciprocidad en restricciones en cuanto a los derechos otorgados a los extranjeros, porque lo esencial de este sistema radica en beneficiar a los extranjeros en cuanto a derechos.

En tercer lugar, por lo que respecta al sistema de equiparación a nacionales, México sigue una supuesta equiparación a nacionales porque el artículo 1° constitucional, señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, ahora por cuanto hace a las garantías individuales existe una equiparación del extranjero con el nacional porque gozan de los mismos derechos; sin embargo no gozan de los mismos derechos porque tiene restricciones constitucionales, tampoco se puede decir que esas restricciones son inconstitucionales, porque el propio artículo 1° constitucional en su segundo párrafo señala que las garantías individuales podrán ser restringidas o incluso suspendidas en los casos y con las condiciones que la propia constitución establece, entre las restricciones encontramos en materia política, sanitaria, reunión, propiedad, asociación, todo esto en preservar la soberanía de los Estados, entonces en realidad el extranjero en realidad no tiene equiparación a nacionales

En último lugar, tenemos que el sistema de mínimo de derechos consiste en una interpretación de la potestad soberana que tienen los Estados para someter en su propio territorio a los individuos que se encuentran sujetos a su régimen legislativo, es decir, el Estado tiene la capacidad de delimitar a todos los individuos que se encuentran en su territorio, de forma tal que los otros Estados no pueden tener ingerencia en determinar cuáles derechos le limita y qué derechos le otorga a los que viven dentro de su territorio, esto significa que el Estado siguiendo la constitución puede limitar los derechos de sus propios nacionales, así que si el Estado tiene la facultad de limitar los derechos de sus propios nacionales, cuanto

más derecho tiene de limitar los de los extranjeros; sin embargo cuando hablamos nosotros de extranjería, hablamos de una relación en la que el Estado tiene relación con el individuo, pero ese individuo por ser extranjero es nacional de otro Estado y conforme al derecho internacional queda sujeto a la protección diplomática y consular de tal forma que se encuentra protegido por el Derecho Internacional, así que cuando hay una relación entre un estado y un individuo de otra nacionalidad, se trata de una relación no solamente con el individuo, sino también con el Estado del cual es nacional el extranjero, lo que trae como consecuencia que no puede limitar indiscriminadamente hasta un punto tal de que nulifique los derechos al extranjero, lo que implica que la potestad soberana del Estado tiene un límite, el cual lo establece el derecho internacional público que reglamenta las relaciones entre los Estados y el límite que le marca es el mínimo de derechos que el propio Estado reconoce en los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.

Finalmente México sigue un sistema mixto, puesto que sigue el Sistema de Equiparación a Nacionales, establecido en el artículo 1 de nuestra constitución, pero también aplica un sistema de reciprocidad diplomática y reciprocidad internacional, derivado de los diversos tratados celebrados y de la cooperación que existe entre los miembros de la comunidad internacional y finalmente sigue el sistema mínimo de derechos que el propio Estado reconoce en su Carta Magna y que son idénticos a los que reconoce en las convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos.

2.2. LA EXTRANJERÍA EN EL DERECHO MEXICANO

Como se mencionó, el extranjero que pretenda internarse en nuestro país tendrá que cumplir con los requisitos exigidos por la Ley General de Población y su respectivo reglamento, vista la restricción de tránsito establecida en el artículo 11 constitucional, así que para poder internarse legalmente en nuestro territorio el extranjero deberá cubrir los requisitos exigidos por la relativa legislación, una vez satisfecho los

requisitos que le exigen dichas disposiciones, el extranjero podrá permanecer en el país bajo la calidad migratoria de no migrante e inmigrante, fijando la Secretaría de Gobernación en el oficio que autorice su internación las actividades a que puede dedicarse durante su estancia, de tal manera que su actividad resulte benéfica para el país, ahora bien, para efectos del estudio del siguiente apartado de nuestro trabajo de investigación mencionaremos brevemente cuáles son los requisitos que debe de cumplir el extranjero, así como las diferentes calidades en que se sitúa al ingresar a México, las actividades a las que se puede dedicar y qué actos jurídicos puede realizar.

2.2.1. REQUISITOS DE INTERNACIÓN DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.

Tomando en cuenta que el propósito fundamental de la presente investigación consiste en determinar cuáles son las causales de expulsión de los extranjeros, no podemos determinar cuáles son las causales de expulsión, deportación y el procedimiento aplicables al caso, sino se determina primero cuáles son los requisitos mínimos que debe de cumplir el extranjero para tener una legal estancia o residencia en territorio nacional.

Sobre este particular, la doctrina jurídica ha estimado que son cuatro los requisitos básicos que se tienen que cumplir: requisitos sanitarios, administrativos, fiscales, económicos, los siguientes apartados enunciarán más que doctrinalmente, legalmente los diversos procedimientos para el llenado de los requisitos.

Como lo mencionamos, la internación de los extranjeros se encontrará restringida de acuerdo a los lineamientos de cada estado, limitando el ingreso de extranjeros a territorio nacional, esto para mantener el adecuado equilibrio entre la población, y brindar cierta protección a los nacionales en cuanto a salud, así tenemos que para que los extranjeros

puedan ingresar a nuestro país, tendrán que cumplir con cuatro tipos de requisitos: sanitarios, diplomáticos, fiscales y administrativos.

2.2.1.1. REQUISITOS SANITARIOS

En cuanto a los requisitos sanitarios como lo mencionamos en los apartados anteriores el artículo 11 constitucional establece una restricción a la libertad de tránsito de los extranjeros, por cuanto a que toda persona, en efecto, como enuncia la constitución tiene derecho para entrar, salir o viajar por el territorio de la República sin necesidad de pasaporte o salvoconducto; sin embargo la autoridad administrativa podrá restringir esta libertad en materia de sanidad internacional, esto es, la inmigración, sobre esto la Ley General de Salud desarrolla la restricción determinada por el artículo 11 constitucional en el artículo 351, el cual enuncia que los servicios de sanidad internacional se regirán por las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y las normas técnicas que emita la Secretaría de Salud, más específicamente el artículo 354 de la Ley General de Salud establece la competencia de la Secretaría de Salud para adoptar medidas para la vigilancia sanitaria de personas, animales, objetos o sustancias que ingresen a territorio nacional cuando a su juicio constituyan un riesgo para la salud de la población, estas medidas que puede tomar la Secretaría de Salud tienen como finalidad evitar la proliferación de posibles brotes de enfermedades que pueden constituir endemias o epidemias a nivel internacional, por lo que deberán de formularse las listas de los puertos y aeropuertos en las zonas fronterizas que se someten a vigilancia a grandes rasgos explicaremos el procedimiento en materia de sanidad sobre los requisitos sanitarios que deberán de cubrirse de la siguiente forma:

a) La determinación de los puntos de revisión en materia sanitaria atento a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley General de Población es una facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación, esto implica que la única que se encuentra facultada para designar cuáles serán los puntos de revisión sanitaria, así como el ingreso o salida de personas, animales y

objetos es competencia de la Secretaría de Gobernación quien tomará en cuenta la opinión en materia sanitaria de la Secretaría de Salud.

b) El artículo 13 de la propia Ley General de Población enuncia que todo nacional o extranjero para entrar al país, tendrá que llenar los requisitos exigidos por la Ley General de Población, su reglamento y de otras disposiciones aplicables, de este precepto se colige que el que pretenda internarse tendrá que llenar además de los requisitos de internación regulados en dicha ley, los que establezca la Ley General de Salud.

c) La Ley General de Población en su artículo 16 enuncia que los servicios sanitarios guardan preferencia aun por los servicios o las labores que cumple la Secretaría de Gobernación y la policía federal preventiva mediante la interpretación que a contrario sensu realizamos de dicho artículo, el cual textualmente enuncia: El personal de los servicios de migración dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.

Lo que implica que en efecto tienen prioridad en primer término los servicios sanitarios y posteriormente los de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva.

d) El artículo 360 de la Ley General de Salud enuncia que cuando los estime conveniente la Secretaría de Salud podrá someter a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar a territorio nacional de conformidad con el artículo 361 se establece que no podrá entrar a territorio nacional hasta en tanto cumpla con los requisitos sanitarios, el cual consiste en la practica del examen médico, para evitar el ingreso de las personas que padezcan peste, cólera, fiebre amarilla.

Por otra parte, debemos enunciar que la Ley General de Salud en el artículo 361 se complementa en cuanto al listado de enfermedades que constituyen riesgo sanitario internacional por los artículos 12 y 13 de la Ley General de Población, que enuncia que también, serán objeto de revisión sanitaria y como consecuencia no podrá internarse en territorio internacional ningún extranjero que padezca cualquiera de las siguientes enfermedades, las cuales son: cólera, peste, fiebre amarilla, influenza, paludismo, poliomiélitis, tifo transmitido por piojo, fiebre recurrente transmitida por piojo, enfermedades exóticas, considerándose como tales, aquéllas que no son endémicas del país, aquéllas que sean resultado de accidentes o desastres, cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación afecte a la sanidad internacional, ejemplo: enfermedades transmisibles, como consecuencia de desastres, como podrían ser enfermedades que se derivaren de la constitución genética a causa de una explosión radioactiva, un huracán que trajera la proliferación de dengue, ésta sería una enfermedad que pusiera en riesgo la sanidad internacional, o cualquier otra que determine los catálogos que actualiza la Organización Mundial de la Salud, mediante los tratados y convenciones que México ha celebrado.

Esto implica, que si un extranjero tuviere alguna de estas enfermedades en los resultados del examen médico que se le practique, atento al contenido del artículo 362 de la Ley General de Salud y de los artículos 22, 67 a 77 del Reglamento de la Ley General de Salud, también en materia de sanidad internacional, si un extranjero padeciere alguna de estas enfermedades deberá de someterse a alguna medida de seguridad, las cuales son las siguientes:

1.- El aislamiento, la persona que tuviere alguno de estos padecimientos deberá someterse a la vigilancia estricta en aislamiento o separación durante el período de transmisibilidad.

2.- La cuarentena, la que consiste en la limitación a la libertad de tránsito de personas sanas que hubieren estado expuestas a una enfermedad transmisible, por el tiempo estrictamente necesario para

controlar el riesgo o contagio, es decir, consistirá en que las personas expuesta no abandonen determinado sitio o se restrinja su asistencia a determinados lugares.

3.- La observación personal que consiste en la estrecha supervisión sanitaria de los presuntos portadores, sin limitar su libertad de tránsito, con el fin de facilitar la rápida identificación de la infección o enfermedad transmisible.

4.- La vacunación que se efectuará a personas expuestas a contraer enfermedades transmisibles, entre las que se encuentran: Cuando no hayan sido vacunadas, en caso de epidemia grave, si existe peligro de invasión de dichos padecimientos en el territorio nacional y cuando así se requiera de acuerdo con las disposiciones internacionales aplicables. De igual manera procederá la vacunación de animales transmisores de enfermedades, así como la destrucción de insectos u otra fauna transmisora y nociva, cuando estos constituyan un peligro para la salud de las personas.

5.- La suspensión de trabajos o de servicios o la prohibición de actos de uso, la que se efectuará cuando exista riesgo de contagio en determinada área, ésta será temporal, es decir, se aplicará por el tiempo estrictamente necesario para corregir las irregularidades que pongan en peligro la salud de las personas, sólo se permitirá el acceso a las personas que tengan encomendada la corrección de las dichas irregularidades.

6.- El aseguramiento de objetos, productos o substancias, el cual tendrá lugar cuando se presuma que pueden ser nocivos para la salud de las personas o carezcan de los requisitos exigidos por la ley y su reglamento. La secretaría podrá retenerlos o dejarlos en depósito hasta en tanto se determine, previo dictamen, su destino, si resulta que el bien no es nocivo para la salud, procederá su inmediata devolución, el interesado tendrá un plazo de 30 días hábiles para su recuperación, vencido dicho término el bien quedará a disposición de la Secretaría para su aprovechamiento lícito.

2.2.1.2. REQUISITOS DIPLOMÁTICOS

Los requisitos diplomáticos consisten en la certificación de la documentación del extranjero, si reúne los requisitos necesarios para que se le autorice su internación y estancia en la República.

Esta certificación la realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de las autoridades diplomáticas o consulares mexicanas, mediante el visado del pasaporte extranjero. La visa es el acto jurídico realizado por el Estado al que pretende entrar un extranjero, mediante el cual se permite que su pasaporte produzca efectos jurídicos en el país de ingreso.

El artículo 124 del reglamento para la expedición y visa de pasaportes, establece: 'Todo extranjero que se dirija al territorio de la República Mexicana en tránsito para otros países o con ánimo de residir en él temporal o definitivamente, deberá hacer visar su pasaporte por el funcionario diplomático o consular mexicano residente en el lugar de la expedición del pasaporte o en donde se encuentre el interesado durante su viaje'.

Quedan exceptuados los nacionales de aquellos Estados que por convenios vigentes entre México y el país de la nacionalidad del interesado, se encuentren eximidos de dicha formalidad.

Es decir, que nuestro país tiene celebrados convenios con varios Estados en los que se exime a sus nacionales del requisito de la visa o establece su otorgamiento gratuito.

2.2.1.3. REQUISITOS FISCALES

Requisitos que se encuentran contenidos en la Ley Federal de Derechos, relativamente en su artículo 8, al establecer las contribuciones que deben erogar los extranjeros para obtener su documentación en la que

conste la autorización de la Secretaría de Gobernación para ingresar al país en alguna calidad y característica migratoria u obtener el visado del pasaporte, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Artículo 8o. Por la expedición de autorización en la que se otorga calidad migratoria de No Inmigrante a extranjeros y por las prórrogas correspondientes, en las diversas características migratorias, se pagará el derecho por servicios migratorios, conforme a las siguientes cuotas:

I. Turista	\$210.06
II. Visitante, con entradas y salidas múltiples	
a). Para dedicarse a actividades no lucrativas	\$1,038.16
b). Para dedicarse a actividades no lucrativas, por cada prórroga	\$1,038.16
c). Para dedicarse a actividades lucrativas	\$1,686.00
d). Para dedicarse a actividades lucrativas, por cada prórroga	\$1,686.00
III. Visitantes Hombres de Negocios (FMN) o Visitante Consejero (FMVC)	\$210.00
IV. Asilado político, por la revalidación anual	\$1,038.00
V. Estudiante, por cada revalidación anual	\$1,686.00
VI. Visitante provisional	\$337.00
VII. Ministro de culto o asociado religioso:	
a). Por el otorgamiento de la característica	\$200.00
b). Por cada prórroga	\$200.00
VIII. Transmigrante	\$210.00

Por el cambio de característica migratoria dentro de la calidad de no inmigrante, se pagarán los derechos que correspondan al otorgamiento de la nueva característica migratoria a adquirir.

Por la recepción, examen y estudio de la solicitud de cambio de turista a cualquier otra característica migratoria de la calidad de no inmigrante \$393.00.

No pagarán el derecho por servicios migratorios a que se refiere la fracción II de este artículo, los choferes u operadores de vehículos de transporte de carga que se internen en el país con el único objeto de cargar o descargar mercancías en los recintos de las aduanas fronterizas del sur del territorio nacional.

El pago del derecho previsto en las fracciones I, III y VIII de este artículo, podrá efectuarse hasta que el extranjero abandone el territorio nacional.

Artículo 9o. Por la expedición de autorización en la que se otorga calidad migratoria de inmigrante en sus distintas características a extranjeros, así como por refrendo, se pagará el derecho por servicios migratorios conforme a las siguientes cuotas:

I. Inmigrante en las diferentes características de rentista, inversionista, profesionista, cargo de confianza, científico en actividades lucrativas, técnico, artista, deportista, asimilado y familiares del solicitante	\$2,246.00
II. (Se deroga).	
III. Por el refrendo de calidad migratoria en las diferentes características	\$2,247.00

Por el cambio de característica migratoria dentro de la calidad de inmigrante, se pagarán los derechos que correspondan a la nueva característica a adquirir. No pagarán los derechos a que se refiere este artículo, los científicos en actividades no lucrativas.

Artículo 10. Para el otorgamiento de la calidad de inmigrado, se pagarán las siguientes cuotas:

I. Por la expedición de la declaratoria de inmigrado	\$2,739.00
II. (Se deroga)	
III. Por la recepción, examen y estudio de la solicitud de cambio de calidad a inmigrado	\$715.00

ARTÍCULO 13.- Por la expedición de permisos, constancias y certificados, o registros a extranjeros, se pagará el derecho de servicios migratorios, conforme a las siguientes cuotas:

I.- Permiso para contraer matrimonio con nacional \$2,132.00

II.- Certificado para realizar trámites judiciales o administrativos con propósitos de divorcio o de nulidad de matrimonio con nacional mexicano \$4,213.00

III.- Permiso para realizar trámites de adopción \$1,638.00
IV.- Permiso para ampliación o cambio de actividad o de empleador \$1,638.00

V.- Certificados de legal internación y legal estancia \$231.00

VI.- Permiso de salida y regreso al país \$231.00

VII.- Por cada inscripción en el Registro Nacional de Extranjero \$537.00

ARTÍCULO 14.- Por la reposición de la forma migratoria respectiva, se pagará el derecho por servicios migratorios conforme a las siguientes cuotas:

I.- De no inmigrante \$ 421.00

II.- De inmigrante \$674.00

III.- De inmigrado \$1,011.00

IV.- (DEROGADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

2.2.1.4. REQUISITOS ADMINISTRATIVOS

Los constituyen los trámites que deberán realizar los extranjeros ante las autoridades correspondientes, es decir, ante los Consulados Mexicanos en el extranjero, ante la Oficina de Migración de la Secretaría de Gobernación y ante la Secretaría de Gobernación

Enunciaremos brevemente el procedimiento de internación de los extranjeros

Sobre este particular, los extranjeros que pretendan internarse en territorio nacional deberán de cubrir los requisitos a que se refiere el artículo 62 de la Ley General de Población, los cuales son: Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por la autoridad competente del país de su origen.

- Como lo mencionamos el examen que efectúen las autoridades sanitarias.

- Proporcionar a las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados.
- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria
- Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación y,
- Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.

Una vez llenado estos requisitos la Secretaría de Gobernación conforme al artículo 63 de la Ley General de Población le asignará una calidad migratoria y una característica migratoria la cual podrá ser de no inmigrante y de inmigrante, sobre este particular hemos de referirnos en apartados posteriores, enseguida deberán de cumplirse los demás requerimientos establecidos en el Reglamento de la Ley General de Población

2.2.1.5. REQUISITO ECONÓMICOS

Son aquellos que el extranjero debe desahogar ante la Secretaría de Gobernación para que ingresen al país en alguna calidad y característica migratoria, de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley General de Población.

El Consejo Nacional de Población, quien tiene a su cargo la planeación demográfica del país. La inmigración es el aspecto de la política demográfica que nos interesa por constituir el presente trabajo de investigación, por lo que nos limitaremos a estudiar este fenómeno del movimiento migratorio. Al respecto, el artículo 32 de la Ley establece el conocido como 'sistema de cuotas' que trae como consecuencia un trato desigual a extranjeros, al señalar:

La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá

permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

Asimismo el art. 37 de la citada ley establece que la Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros entrada al país o el cambio de su calidad o característica migratoria, por cualesquiera de los siguientes motivos:

Que no exista reciprocidad internacional;

Que lo exija el equilibrio demográfico del país.

Que no le permitan las cuotas a que se refiere el citado art. 32 de la ley;

Que se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;

Que hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tenga malos antecedentes en el extranjero;

Que no se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria, y

Que así lo prevean otras disposiciones legales

La residencia del extranjero en el país puede realizarse bajo tres calidades migratorias, aunque sólo se pueden ingresar con alguna de las dos primeras.

2.2. INTERNACIÓN Y ESTANCIA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO

Con motivo del ingreso de extranjeros a territorio nacional ya sea por con fines de recreo, por visita o dedicarse a cierta actividad en particular, se hace necesario establecer un control de los extranjeros que se internan en nuestro país, todo esto para mantener el equilibrio demográfico en la población nacional, así pues se les permitirá internarse, siempre y cuando no produzcan perjuicio a los intereses económicos de los nacionales y que la actividad a la que se dediquen sea en beneficio de la nación, éste control estará a cargo de las autoridades competentes, en nuestro país esta función la realiza la Secretaría de Gobernación quien sujetará la inmigración de extranjeros a las modalidades que estime pertinentes, procurará la mejor

asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio, de tal modo que para poder ingresar los extranjeros a nuestro país deberán acreditar los requisitos exigidos por la Ley General de Población y su reglamento, así como lo que dispongan las autoridades sanitarias, entonces cuando no reúnan la documentación migratoria exigida, tengan malos antecedentes en el extranjero o cuando la autoridad sanitaria manifieste que el extranjero padece alguna enfermedad, se le negará la entrada.

En cuanto a su estancia tenemos que la Secretaría de Gobernación fijará las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo, de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, las de las personas que estén bajo su dependencia económica. (artículo 34 de la LGP).

De todo lo anterior tenemos que los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las calidades de: No inmigrante e inmigrante y sus respectivas características migratorias.

2.2.2.1. NO INMIGRANTE

Es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente (artículo 42 de la LGP), sin la intención de radicar definitivamente en México, dentro de alguna de las siguientes:

CARACTERÍSTICAS MIGRATORIAS

a) Turista. De acuerdo con la Ley General de Población, es la persona que se interna en el país con fines de recreo, salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Esta característica tiene dos rasgos distintivos:

Supone que las actividades que se efectúa a su amparo no serán remuneradas ni lucrativas; y

Su temporalidad se limita a seis meses. Con esta característica migratoria se interna el mayor número de extranjero en México (las actividades de recreo son las más favorecidas). Respecto al plazo máximo de estadía, el Reglamento de la Ley establece que sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza de mayor, podrá fijarse un plazo adicional para su salida (Artículo 160 del RLGP).

b) TRANSMIGRANTE.- Es el extranjero en tránsito hacia otro país que puede permanecer en territorio nacional hasta por 30 días. En esta característica migratoria, se contemplan varios casos, como el de aquellos individuos que, en desplazamiento por vía terrestre, deseen atravesar el país, no pueden cambiar de característica migratoria. En cualquiera de estas situaciones, el otorgamiento de tal característica estará condicionado a que dichas personas posean permiso de admisión del lugar a donde se dirigen o de tránsito hacia otro país (artículo 161 del RLGP).

c) VISITANTE.- Es el extranjero que se interna al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior o de sus inversiones en el país, o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares o de observación de derechos humanos, incluyendo la de los procesos electorales, o para ocupar cargos de confianza, o cuando pretenda asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas más

por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. Dicha característica migratoria reviste especial importancia ya que a su amparo el extranjero puede dedicarse a una actividad lucrativa o remunerada y en los numerosos casos de excepción, permanecer en el país hasta por cinco años. Además, el reglamento de la ley establece como condición, para el otorgamiento de esta característica migratoria, la solicitud previa de la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios, quien será solidariamente responsable con aquel, para lo que se anexará ofrecimiento de trabajo a la solicitud correspondiente (artículo 162 del RLGP).

De lo que tenemos que existen diversas clases de visitantes en razón de las diferentes actividades a realizar en nuestro país, los cuales se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 163 del Reglamento de la Ley General de Población, entre los que se encuentran los siguientes:

Visitante de negocios e inversionista

Visitante técnico o científico

Visitante rentista

Visitante observador de derechos humanos

Visitante para conocer procesos electorales y

Visitante consejero.

d) **MINISTRO DE CULTO.**- Es el extranjero que ingresa a nuestro país para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópica, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezcan, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de Ley de Asociaciones de Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. (artículo 164 del RLGP).

e) **ASILADO POLÍTICO.**- Es el extranjero que se interna en territorio nacional para proteger su libertad, o su vida, de las persecuciones

políticas en su país, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría podrá otorgarle la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia. Es fácil advertir que esta disposición le otorga amplia discrecionalidad a la Secretaría de Gobernación para: Determinar cuando la persona corre riesgo de perder su libertad o su vida con motivo de persecuciones políticas en su país de origen: Decidir, en virtud de las circunstancias concretas, por cuánto tiempo otorgarle la característica migratoria;

En cada caso y en función de la estancia en territorio mexicano, proceder al otorgamiento de una característica distinta que le permita al asilado desarrollar actividades para su subsistencia; y conceder permiso para que el asilado se ausente del país. (artículo 165 del RLGP).

F) REFUGIADO.- Es el extranjero que se interna en territorio nacional para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjero, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir de otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado se ausenta del país perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

A diferencia del asilado político del que se hace expresa diferenciación, en el caso del refugiado, no se trata de una persecución personal sino de problemas de índole general en su país de origen que lo obligan a internarse en territorio nacional. (artículo 166 del RLGP).

G) ESTUDIANTE.- Es el extranjero que se interna en territorio nacional para iniciar, completar o perfeccionar estudios, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada. (artículo 168 del RLGP).

H) VISITANTE DISTINGUIDO.- Es el científico o humanista extranjero, de prestigio internacional, a quien la Secretaría de Gobernación, en casos especiales y de manera excepcional, podrá otorgarle permisos de cortesía para internarse y residir en el país hasta por seis meses. Dichos permisos se podrán renovar cuando la propia Secretaría lo estime pertinente. La característica mencionada, a primera vista parece repetitiva de la de visitantes, pero quizá el legislador hace hincapié en aquella para incluir a personas de reconocido prestigio internacional y así situarlas dentro de una característica especial. Asimismo, por la naturaleza general de esta característica migratoria, sin ninguna regulación específica (como en el caso de otras características), la de visitante distinguido le otorga a la Secretaría de Gobernación una máxima flexibilidad para acomodar la estancia legal del extranjero de acuerdo con sus necesidades. (artículo 169 del RLGP).

I) VISITANTE LOCAL.- Es el extranjero autorizado para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas, sin que su permanencia exceda de tres días. Esta característica, se refiere principalmente a dos tipos de personas, a aquellas que, por su residencia cercana a las fronteras mexicanas las cruzan con frecuencia y las que desembarcan en puestos

mexicanos cuando se encuentran en viajes de placer (sin desestimar la posibilidad que lo hagan por necesidad

En esta característica, como en la de transmigrante, que ya hemos visto, el objetivo de la persona que se interna a territorio nacional es por una permanencia muy breve. (artículo 170 del RLGP).

j) VISITANTE PROVISIONAL.- Visitante provisional es toda persona extranjera a la que la Secretaría de Gobernación autoriza hasta por 30 días, como excepción, su desembarco provisional cuando llegue a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional y cuya documentación carece de algún requisito secundario. En estos casos deberá constituir depósito o fianza que garantice el regreso a su país de procedencia, nacionalidad u origen, en caso de no cumplir con el requisito dentro del plazo concedido. (artículo 171 del RLGP).

k) CORRESPONSAL.- Son los extranjeros que se dedican a actividades propias de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. (artículo 172 del RLGP).

2.2.2.2. INMIGRANTE

El inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (art. 44 LGP). Esta calidad se divide en nueve características:

El artículo 48 de la Ley General de Población establece cuales son las características migratorias de esta calidad, entre las que se encuentran las siguientes:

A) RENTISTA. Es la persona que ha decidido llegar a territorio mexicano para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificado, títulos y bonos del estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país. (artículo 180 del RLGP).

B) INVERSIONISTA.- Es el extranjero que ingresa a nuestro país para invertir su capital en la industria, comercio y servicios de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento.

A este respecto se establece que La inversión mínima será del equivalente a cuarenta mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. (artículo 181 del RLGP).

C) PROFESIONISTA.- Es extranjero que ingresa al territorio nacional para ejercer su profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del art. 5° constitucional en materia de profesiones. (artículo 182 del RLGP).

D) CARGO DE CONFIANZA.- Esta calidad se le autoriza al extranjero que ingresa en territorio nacional para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargo y el servicio de que se trate amerite la internación. (artículo 183 del RLGP).

E) CIENTÍFICO.- Es el extranjero que ingresa al país para realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigaciones o realizar trabajos docentes, cuando éstas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionan las instituciones que estime conveniente consultar. (artículo 184 del RLGP).

F) TÉCNICO.- Es el extranjero que se interna en el país para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país. (artículo 185 del RLGP).

A diferencia del científico, cuya labor es la investigación básica, el técnico aplica los conocimientos obtenidos por la investigación científica o básica. Otra diferencia es que el desempeño de las funciones técnicas o especializadas no pueden ser efectuadas por residentes en el país (nacionales o extranjeros). La decisión en el sentido de si existe o no quien desempeñe esas actividades en el país vuelve a quedar a criterio de la Secretaría de Gobernación. Debe entenderse, que esta dependencia consultará para ese efecto a instituciones como las señaladas en el comentario anterior. De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley, el técnico contrae la obligación de instruir en su especialidad a tres mexicanos por lo menos.

G) FAMILIARES.- Son los extranjeros que se internan en el país, para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado, o mexicano en línea recta, sin límite de grado o transversal hasta el segundo (los hijos, nietos, hermanos o abuelos, en los tres primeros casos). Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento

debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.

El solicitante además de probar el vínculo tendrá que demostrar su solvencia económica para atender las necesidades de sus familiares, los inmigrantes familiares podrán realizar actividades económicas, remuneradas o lucrativas, cuando a juicio de la Secretaría existan circunstancias que lo justifiquen (arts. 186, fracciones IV y V del RLGP).

H) ARTISTAS Y DEPORTISTAS.- Son los extranjeros que se internan en el país para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país. (artículo 187 del RLGP).

I) ASIMILADOS.- Son los extranjeros que ingresan al país para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentran comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el reglamento, que son las siguientes:

- Si tiene o tuvo vínculo matrimonial con mexicana o mexicano y cuenta con una estancia legal en el país de tres años anteriores a la fecha de la solicitud
- Si vive en unión libre con mexicana o mexicano y cuenta con una estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud
- Si tiene o tuvo hijo mexicano, consanguíneo o por adopción y cuenta con un estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de solicitud
- Si es designado tutor o curador de un mexicano o mexicana menor de edad o mayor de edad,

- Si cuenta con una estancia como no inmigrante visitante mayor de cinco años a la fecha de la presentación de la solicitud respectiva. (artículo 188 del RLGP).

2.2.2.3. INMIGRADO

Conforme al artículo 52 de la Ley General de Población el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país, reuniendo los siguientes requisitos:

- a) Residir legalmente en el país durante cinco años en su calidad de inmigrante y sin haberse ausentado más de dieciocho meses en forma continua;
- b) Haber observado las disposiciones de la Ley de Población y su Reglamento;
- c) Que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad ;
- d) Solicitar, en los plazos que señala el Reglamento, el otorgamiento de su calidad de inmigrado;
- e) Obtener declaración expresa de la Secretaría de Gobernación

Una vez obtenida esta calidad migratoria, el interesado puede dedicarse a la actividad que desee, siempre y cuando no haya limitación expresa de la Secretaría de Gobernación, y puede entrar y salir del país libremente, pero si permanece en el extranjero más de tres años consecutivos perderá su calidad, así como si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco.

2.2.3. MARCO LEGAL EN LA ACTIVIDAD DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.

Al respecto nuestra legislación establece que los extranjeros independientemente de calidad migratoria a excepción de los

transmigrantes, por sí o mediante apoderado podrán adquirir títulos y valores de renta fija o variable, acciones y partes sociales, activos para la realización de actividades empresariales y otras similares.

También podrán realizar depósitos bancarios, adquirir bienes inmuebles urbanos y rústicos y derechos reales sobre los mismos, así como en derecho de fideicomisario, como lo establece el artículo 27 constitucional, Ley de Inversión extranjera y demás leyes y disposiciones aplicables, así como los tratados internacionales de los que México sea parte, sin que para ello requiera permiso de la Secretaría.

Así tenemos que los extranjeros sin necesidad de comprobar su legal estancia en el país, podrán realizar los siguientes trámites:

- a) Registro de nacimiento en tiempo
- b) Registro de defunciones y
- c) Otorgamiento de testamentos, poderes, cotejos, certificados de copias y de hechos.

En cambio, se les exigirá comprobar su legal estancia en el país, además de exhibir la autorización o el permiso previo o la certificación de la Secretaría de Gobernación, en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de realizar trámites de adopción, el extranjero deberá solicitarlo a las autoridades migratorias por escrito, anexando la documentación migratoria que acredite su legal estancia en el país.

Resultando aplicable la tesis número 5, publicada en el apéndice 2002, Tomo IV, materia civil, página 73, cuyo rubro y texto son como sigue:

ADOPCIÓN POR UN EXTRANJERO. DEBE JUSTIFICARSE LA LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS PARA SOLICITARLA.- Según lo establecen los artículos 150 y 158 del Reglamento de la Ley General de Población, que entró en vigor el quince de abril de dos mil, cuando un

extranjero tramita una adopción, además de acreditar su legal estancia en el país debe solicitar el permiso respectivo a la Secretaría de Gobernación, pudiendo hacer esto último por sí o a través de un representante. Luego, si bien la petición de esa autorización para realizar los trámites de la adopción puede formularla el representante, para iniciar ya dicho trámite necesariamente se requiere que los no nacionales sí se encuentren en la República mexicana, puesto que el citado artículo 158 terminantemente exige que se acredite la legal estancia en el país con la documentación migratoria vigente. Por tanto, el hecho de que un extranjero en su país de origen nombre a un mandatario para realizar el procedimiento de adopción, no lo libera de que deba encontrarse en México.

b) Cuando se trate de la celebración de matrimonio de extranjeros y mexicanos y, además de solicitarla el extranjero, la petición deberá ser apoyada por el presunto contrayente mexicano o mexicana, quien deberá acreditar su nacionalidad

Siendo aplicable a lo anterior la tesis P. XXIII/2005, del Pleno de la Corte, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXII, Novena Época, julio de 2005, página 8, del tenor literal siguiente:

EXTRANJEROS. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN QUE ESTABLECE COMO REQUISITO LA AUTORIZACIÓN POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PARA QUE AQUÉLLOS CONTRAIGAN MATRIMONIO CON MEXICANOS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD. El artículo 68 de la Ley General de Población, al establecer que los Jueces u oficiales del Registro Civil deberán exigir la autorización de la Secretaría de Gobernación para la celebración de matrimonios de extranjeros con mexicanos, no viola la garantía de igualdad prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, aunque introduce un trato diferenciado para aquéllos, ello obedece a que la norma está llamada a proyectarse sobre situaciones jurídicamente desiguales, pues desde el punto de vista jurídico existe diferencia entre un nacional y un extranjero, por lo que es lógico que a una diversa situación jurídica corresponda un tratamiento diferente; es decir, si uno de los sujetos a los que se dirige la norma no cuenta con la calidad de mexicano, no es jurídicamente factible que se le trate como tal, pues si bien los artículos 30 y 33 constitucionales disponen que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I del título primero de la Constitución Federal, y por ende, en principio

gozan de la garantía de igualdad, también lo es que ello no implica desconocer la diferente situación jurídica y de hecho existente con respecto a los mexicanos, pues el Constituyente estableció tal distingo al determinar las calidades de mexicano y extranjero.

c) Cuando se trate de divorcio o nulidad de matrimonios, en este caso también deberá probar su calidad y característica migratoria cuando sea el extranjero quien demandare el divorcio ya que la Secretaría de Gobernación sólo expedirá la certificación correspondiente para tramitar ante una autoridad judicial o administrativa el divorcio o nulidad de matrimonio, al que se sitúe en alguna de las siguientes características migratorias: Entre los no inmigrantes: visitante, asilado político, refugiado, estudiante, ministro de culto o asociado religioso, visitante distinguido y corresponsal. Los inmigrantes y los inmigrados.

Tiene aplicación la tesis P. CII/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, página 141, que a la letra dice:

EXTRANJEROS. EL ARTÍCULO 69 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS PARA LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE DIVORCIO PROPUESTO POR ELLOS, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. El artículo 69 de la Ley General de Población, que exige para la tramitación del juicio de divorcio propuesto por un extranjero que éste exhiba la certificación expedida por la Secretaría de Gobernación para demostrar su legal residencia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria le permiten realizar el acto, no transgrede la garantía de administración de justicia consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal, porque aun cuando los extranjeros gozan, en principio, de las garantías individuales al igual que los mexicanos, su misma condición de extranjería los sujeta a reglas propias que implican el sometimiento al control y vigilancia, por parte del Estado, cuando se internan al territorio nacional. El mismo precepto constitucional, luego de establecer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, señala limitaciones según es común a todas las garantías individuales, pues al precisar

que ello se hará "... en los plazos y términos que fijen las leyes", está sujetando su cumplimiento a las normas aplicables en cada hipótesis, lo que resulta lógico, en virtud de que la administración de justicia, más que cualquiera otra actuación del Estado, debe quedar sujeta al cumplimiento de las leyes.

También tiene aplicación la tesis XIII. 75, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, junio de 1991, página 262, cuyo rubro y texto es como sigue:

DIVORCIO NECESARIO. EL CONYUGE EXTRANJERO, CUANDO ES EL DEMANDADO, NO ESTA OBLIGADO A DEMOSTRAR SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAIS, PARA QUE SU CONTESTACION A LA DEMANDA SEA VALIDA.

El artículo 133, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Población, dispone: "La certificación para tramitar ante una autoridad judicial o administrativa el divorcio o nulidad de matrimonio a que alude el artículo 69 de la ley y el 35 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, estará sujeta a las siguientes prevenciones: I. Deberán solicitarla a las autoridades de población, con arreglo a las bases siguientes: a) El cónyuge extranjero cuando sea el actor en caso de juicio de divorcio necesario o de nulidad de matrimonio..." de lo que se desprende que cuando el cónyuge extranjero no sea el actor sino el demandado en caso de divorcio necesario, no está obligado a solicitar a la Secretaría de Gobernación, la certificación de su legal residencia en el país, lo que a su vez significa que ello es así porque tampoco se encuentra obligado a exhibirla en el juicio para que su contestación a la demanda sea válida.

Por lo que respecta la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros partiremos de la base del artículo 27, del que se desprenden las siguientes premisas:

- La propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación
- La nación tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares al constituir propiedad privada y en todo tiempo puede imponerle las modalidades que dicte el interés público.

- Los bienes de dominio directo de la nación que menciona este artículo no pueden ser enajenados a particulares, ya que son inalienables e imprescriptibles.
- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho de obtener el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas o aguas.
- Puede conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse nacionales respecto a dichos bienes y a no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos, bajo pena, en caso de faltar convenio de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren obtenido en virtud del mismo, lo que se conoce como cláusula calvo.

De conformidad con los artículos 2, fracción IV de la Ley de Inversión de extranjera, se entiende por zona restringida. La faja del territorio nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas a que hace referencia la fracción I del artículo 27 constitucional

Asimismo, el mencionado dispositivo legal en su fracción VII, establece que se entenderá por cláusula de admisión de extranjeros:

Al convenio o pacto que forme parte de los estatutos sociales de sociedades mexicanas, en el que se estipule que los socios actuales o futuros se obligan formalmente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse nacionales respecto a las acciones de dicha sociedad, así como de los bienes, derechos, concesiones, participaciones, intereses, o derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sea parte con autoridades mexicanas, y a no invocar la protección de sus gobiernos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación participaciones sociales que hubieren adquirido.

De lo que se deduce que las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros pueden adquirir el dominio de bienes en todo el territorio nacional, incluso en la zona restringida y las sociedades con cláusula de admisión se colige lo siguiente:

1 Puede adquirir el dominio de bienes inmuebles fuera de la zona restringida

2.- Pueden adquirir el dominio de bienes inmuebles en la zona restringida si los destinan para fines no residenciales y en este caso, debe tomarse en cuenta que:

Si se destinan a actividades no residenciales: deben dar aviso, en los 60 días hábiles después de realizar dicha adquisición, a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Si se destinan a fines residenciales: deben realizarlo por medio del fideicomiso. Cabe indicar que este tipo de contrato no otorga al extranjero el dominio de los bienes que adquirió, sino sólo derechos de uso y goce.

Por otra parte el artículo 37 del reglamento señala que no se requiere permiso de la Secretaría de relaciones exteriores para que las personas físicas y morales, extranjeras y sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros arrienden sus inmuebles en la zona restringida por un período mayor de diez años

CAPÍTULO TERCERO INCONGRUENCIAS JURÍDICAS INTERNACIONALES EN EL PROCEDIMIENTO DE RETENCIÓN, DEPORTACIÓN Y EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS EN ESTACIONES MIGRATORIAS MEXICANAS.

3.1. Procedimiento de deportación y expulsión.

La finalidad del presente capítulo tiene como objeto determinar cuál es la diferencia que existe entre la expulsión y deportación, cuáles son las causas en que pueden incurrir aquellos extranjeros que habiéndose internado en territorio nacional deben salir del mismo por haber infringido con determinada disposición que marca la Ley General de Población y su reglamento, así pues, también analizaremos las etapas del procedimiento de expulsión de un extranjero, su retención en estaciones migratorias o en lugares destinados a prisión preventiva, el término en que se debe ejecutar la expulsión, además de establecer qué medio de defensa puede ejercer el extranjero ante violaciones de sus garantías fundamentales.

3.1.1. Concepto de deportación y expulsión

Primeramente es necesario establecer que existen tres figuras relativas a la orden de hacer abandonar a un extranjero de un país del cual no es nacional, entre las cuales se encuentran en primer lugar la deportación, en segundo lugar la expulsión, y finalmente la orden de salida, por lo que respecta a la deportación y expulsión son términos que suelen emplearse indistintamente en nuestra ley, sin embargo, doctrinalmente se refieren a situaciones diferentes como enseguida se muestra:

Para Francisco Contreras Vaca la deportación consiste en obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y estancia.⁴³

Del mismo modo, Carlos Arellano García dice que deportar es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los

⁴³ CONTRERAS VACA, Francisco. *Op.Cit.* p. 96

requisitos sanitarios migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país.⁴⁴

De acuerdo a los autores anteriores, la deportación deriva del extranjero que pretendiendo internarse en el país no reúne alguno de los requisitos migratorios que marca la ley, o que habiéndolos cubierto, y obtenido su permanencia en el país, deja de cumplir con algún requisito que le demande la ley.

Por otra parte, para Hans Kelsen la expulsión significa que el gobierno puede expulsar a los extranjeros en cualquier momento y por cualquier razón, pero también admite que este poder puede estar limitado por tratados especiales⁴⁵.

De lo anterior, derivamos que se trata de una facultad discrecional del Estado para hacer abandonar de su territorio a un extranjero por cualquier motivo, sin límites.

En otro sentido Alfred Verdross⁴⁶, nos proporciona algunos supuestos por los cuales el extranjero puede ser expulsado:

- 1.- Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modales inmorales.
- 2.- Ofensa inferida al Estado de residencia.
- 3.- Amenaza u ofensa a otros Estados.
- 4.- Delito cometido fuera o dentro del país.
- 5.- Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo mendicidad, vagabundeo, o incluso simple falta de medios.
- 6.- Residencia en el país sin autorización

⁴⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op.Cit. p. 554.

⁴⁵ HANS KELSEN. Cit. por Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 16° ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2006. p. 556.

⁴⁶ VERDROSS, Alfred. Op.Cit. p. 351.

Para Francisco Contreras Vaca, la expulsión es una prerrogativa exclusiva del ejecutivo de la unión, que tiene la facultad de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente⁴⁷.

En el mismo sentido Carlos Arellano García manifiesta “(...)por lo que se refiere a la expulsión de extranjeros perniciosos que han cumplido con los requisitos sanitarios y migratorios solamente puede decretarla el Presidente de la República”.

La facultad a que se hace referencia, en nuestro país se encuentra contemplada por el artículo 33 constitucional, y se trata un poder imponente concedido por la Constitución al Presidente de la República y que suprime el derecho de audiencia a los extranjeros. México para proteger dicho precepto constitucional ha celebrado tratados internacionales con reservas, como enseguida se menciona: La Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en la Habana, el 20 de febrero de 1928, ratificada por nuestro país con reservas el día 20 de febrero de 1931, limita el derecho de expulsión, sin embargo nuestro país hizo reserva en cuanto al derecho de expulsión para remitirse a su Constitución.

El artículo 6 de la citada Convención de la Habana dispone:
“Los Estados pueden por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio. Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio”.

Del anterior precepto se elimina la arbitrariedad en la expulsión de los extranjeros puesto que la condiciona a que la expulsión sea motivada en razones de orden o seguridad pública; sin embargo, México formuló su reserva en los términos siguientes:

⁴⁷ CONTRERAS VACA, Francisco. Ob. Cit. p. 97

“El Gobierno Mexicano hace reserva de que lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo sexto de la convención; dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecida por su ley constitucional”.

De la misma manera, México hizo reserva en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la ciudad de Nueva York, E.U.A. el 19 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, respecto del artículo 13 que dispone lo siguiente:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosa de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

México para salvaguardar el contenido del artículo 33 constitucional, formuló su reserva en los siguientes términos:

“Artículo 13. El Gobierno de México hace reserva de este artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

De lo anterior se deduce que México, da amplia facultad al ejecutivo para considerar según su criterio las causas que estime convenientes para expulsar a un extranjero.

En México, como se había mencionado, los extranjeros gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, pero también están sujetos a las restricciones que la misma establece, así pues el artículo 33 constitucional, dispone:

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

Del análisis del precepto anterior se coligen los siguientes elementos.

- a) Es una facultad del Presidente de la República Mexicana.
- b) Por medio de esa facultad exclusiva el Presidente hará abandonar del país al extranjero sin necesidad de juicio previo
- c) El Ejecutivo para poder ejercer dicha facultad en base a su criterio sólo tendrá que estimar que la permanencia del extranjero en territorio nacional es inconveniente.

No debemos olvidar que el artículo 1° constitucional establece: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. Ahora bien, el artículo 33 constitucional faculta al Ejecutivo para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Derivado de lo anterior y para establecer si es suficiente causal para expulsar al extranjero el sólo juzgar su permanencia como ‘inconveniente’; a fin de establecer cuál es esa permanencia inconveniente y dado que no hay ninguna definición establecida porque sólo se deja al arbitrio del Ejecutivo, citaremos algunos criterios emitidos por nuestros máximos tribunales, en dicho caso.

Al respecto es aplicable la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, Tomo XXXVI, página 1740, que a la letra dice:

EXTRANJEROS NATURALIZADOS, EXPULSIÓN DE LOS. Si un extranjero naturalizado, interpone demanda de amparo por que se pretende expulsarlo del país, y durante la tramitación del juicio, el ciudadano presidente de la República declara nula y sin ningún efecto la carta de naturalización, debe sobreseerse en el amparo, supuesto que se ha extinguido el derecho que el quejoso estima violado, al expulsársele del país, en virtud de haber perdido su calidad de mexicano.

De lo anterior se colige que se trata de un mexicano, que obviamente promovió juicio de amparo y que con mayor razón la resolución tendría que resultarle favorable, pero mientras se tramitaba el juicio de amparo, el presidente de la república declaró nula y sin ningún efecto la carta de naturalización de este mexicano, el tribunal sobreseyó el amparo argumentando que el demandante había perdido su calidad de mexicano y se había convertido en extranjero, razón por la cual era improcedente el proceso de amparo⁴⁸.

El anterior caso es un claro ejemplo de la arbitrariedad del ejecutivo para expulsar del país a un extranjero, por cualquier razón, sólo bastando que el ejecutivo considere inconveniente su permanencia, reafirma lo anterior:

La tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, materia constitucional, Tomo XIV, página 286, del tenor literal siguiente:

ARTÍCULO 33 CONSTITUCIONAL.- Conforme a este precepto, basta que el presidente de la República lo juzgue necesario, para que proceda la expulsión del territorio, de cualquier extranjero que no convenga, y la aplicación de tal precepto no importa la violación del artículo 16 de la Constitución.

⁴⁸ Vid. SILVA, Jorge Alberto. Derecho Internacional Privado. México, Ed. Porrúa, 1999. p. 473

De lo antes transcrito, se vuelve a confirmar que la expulsión contemplada en el 33 constitucional es una facultad que sólo se deja a voluntad del presidente de la República.

Si bien es cierto que el ejecutivo goza de dicha facultad y restringe a los extranjeros la garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 constitucional, que consistente en que: "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 procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"; cierto es también que debe ser cumplida la garantía de legalidad.

Al respecto, es aplicable la tesis aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, octava época, materia común, página 263, cuyo rubro y texto es como sigue:

GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.- La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

De lo que se deduce que la garantía de legalidad consiste en la obligación que tienen todas las autoridades de apegarse a ley al emitir cualquier acto que afecte a un gobernado en su persona o en sus derechos.

Al respecto es aplicable la tesis aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, octava época, materia penal, pagina 450 que a la letra dice:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

De lo anterior se infiere que cualquier autoridad incluido el poder ejecutivo al emitir un acto, debe ser pronunciado de acuerdo a las leyes.

Por consiguiente, el acto de autoridad que pronuncie el ejecutivo ordenando la expulsión de un extranjero debe cumplir con la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional que en la parte conducente dice: “Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Tiene aplicación la tesis aislada, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo CX, materia constitucional, quinta época, página 113, cuyo rubro y texto es como sigue:

EXTRANJEROS, EXPULSIÓN DE. Aun cuando el artículo 33 de la Constitución otorga al Ejecutivo facultad para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, esto no significa que los propios extranjeros deben ser privados del derecho que tienen para disfrutar de las garantías que otorga el capítulo 1o., título 1o., de la Constitución; por lo cual la orden de expulsión debe ser fundada, motivada y despachada dentro de las normas y conductos legales.

También es aplicable la tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XCV, Quinta Época, materia penal, página 720, del tenor literal siguiente:

EXTRANJEROS, SU EXPULSIÓN DEBE SER JUSTIFICADA. El artículo 1o. de la Constitución Federal, establece la protección de ésta para todo individuo; esto es, para mexicanos y extranjeros; sin distinción de ninguna naturaleza. Igualmente previene que las garantías que otorga, no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma Constitución señala. Los artículos 103, fracción I, y 107, que establecen el juicio de amparo, no hacen distinción alguna sobre los individuos o personas a quienes alcanza esa protección. Por tanto, si el artículo 33 de la propia Carta Fundamental, faculta al Ejecutivo de la Unión, en forma exclusiva, para hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de previo juicio, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no exime a dicho alto funcionario, de la obligación que tiene, como toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia Constitución. En consecuencia, sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma Carta Fundamental y las leyes establecen. Siendo así, procede el juicio de garantías contra sus determinaciones, conforme al artículo 103, fracción I, expresados, para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la ley reglamentaria respectiva.

Así pues, ese acto de autoridad consistente en la expulsión decretada por el presidente, si bien es cierto suspende la garantía de audiencia, también lo es que el poder ejecutivo tiene que cumplir con otras garantías establecidas en nuestra Constitución para salvaguardar la legalidad y formalidad que revisten los actos de autoridad.

De acuerdo al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde: A la Secretaría de Gobernación el despacho de los siguientes asuntos: VI.- Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 constitucional.

Por último en cuanto a la aplicación del artículo 33 constitucional, se debe agregar que no existe una ley reglamentaria, que precise o enumere los casos en los que el Presidente pudiere basarse para expulsar a un extranjero de México.

Ahora bien, el artículo 11 de la Constitución establece la garantía de libertad de tránsito para toda persona dentro de la República, sin embargo dicha garantía se restringe en los siguientes términos:

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

El 7 de enero de 1974 se publicó la Ley General de Población en el Diario Oficial de la Federación y en 1992 por Decreto del Presidente Carlos Salinas de Gortari se publicó el Reglamento de la Ley General de Población. Cabe aclarar que estos dos ordenamientos no son los reglamentarios del artículo 33 constitucional, sino que tienen que ver con la aplicación del artículo 11 constitucional.

En consecuencia hay dos clasificaciones legales para la expulsión de extranjeros en México, una es la que se desprende del artículo 33 constitucional y la otra, la prevista en la Ley General de Población y su Reglamento, porque ambas se refieren a diferentes situaciones y con la gran diferencia que la expulsión contemplada en la Ley General de Población debe de respetar la garantía de un debido proceso.

Asimismo, la Ley General de Población en su artículo 2º dispone que: “...la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su

caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales”.

En su artículo 3º dice: Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: “(...)fracción VII.- Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio(...)”.

Para el cumplimiento de lo anterior, en 1993 se crea por decreto el Instituto Nacional de Migración, el cual es un Organismo descentralizado que debe planear, ejecutar, supervisar y evaluar los servicios migratorios .

En el caso de los extranjeros expulsados en términos de la Ley General de Población y su Reglamento, el derecho de audiencia debe ser respetado, en caso de no ser así, el extranjero podrá promover juicio de amparo en contra de la orden de expulsión, asimismo si dichos actos de las autoridades migratorias no están debidamente fundados y motivados, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, en sus artículos:

“Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales...”.

“Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada...”

Por lo que, concluimos que legalmente en nuestro país sólo existe la expulsión en sus dos variantes, la contemplada en el artículo 33 que resulta un tanto oscura, y la expulsión establecida en la Ley General de Población y su respectivo reglamento.

Finalmente, cabe destacar que de acuerdo a las circunstancias de cada caso, la autoridad podrá sustituir la orden de expulsión por un oficio de salida, es decir, el extranjero manifiesta su voluntad de salir del país, la cual concederá siempre y cuando:

I.- No se trate de un extranjero o extranjera que viole en forma reiterada la ley.

II.- Como consecuencia de un trámite migratorio.

Una vez cumplimentado el oficio de salida voluntario, el extranjero podrá reingresar al país, previo cumplimiento de los requisitos que la autoridad migratoria determine.

3.1.2. Causales de deportación y expulsión

En el apartado anterior se estableció que en México únicamente existe la expulsión en sus dos clases: La primera, contemplada en el artículo 33 constitucional como una mera facultad del presidente de la república, al considerar la permanencia del extranjero como inconveniente y la segunda establecida en los artículos 125 y 126 de la Ley General de Población que determinan como causales de expulsión:

- I.- Aquellos extranjeros que presentan una condición migratoria irregular.
- II.- Aquellos extranjeros que atentan contra la soberanía y seguridad nacional.

Por lo que hace al primer punto, el artículo 125 de la Ley General de Población establece como causales de expulsión, así como las respectivas sanciones a que se hacen acreedores, las siguientes:

a).- Al extranjero que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo violar las disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento en materia que no constituya delito, será castigado con multa hasta de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o arresto por treinta y seis horas si no se pagare la multa (art. 115 LGP).

b).- Al extranjero que estando internado legalmente en el país y que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional dentro del plazo que se le fijó, se le impondrá multa de cinco mil pesos (art. 117 LGP).

c).- Al extranjero que se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión, se le sancionará con pena de diez años de prisión y multa de cinco mil pesos. Igual sanción se le aplicará al extranjero que no exprese u oculte su coedición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación (art. 118 LGP).

d).- El extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo, será sancionado con pena de seis años de prisión y multa de cinco mil pesos (art. 119 LGP).

e).- Al extranjero que realice otras actividades para las cuales no está autorizado, conforme al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado, será sancionado con multa de tres mil pesos y pena de dieciocho meses de prisión (art. 120 LGP).

f).- Al extranjero que realice actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país, será sancionado con pena de dos años de prisión y multa de diez mil pesos (art. 121 LGP).

Tiene aplicación a lo anterior, la tesis aislada, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación 199-202 segunda parte, séptima época, materia penal, página 37, que a la letra dice:

EXTRANJEROS. DELITO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN NO CONFIGURADO. El artículo 101 de la Ley General de Población establece pena al extranjero que, por la realización de actividades ilícitas o

deshonestas, viole los supuestos a que esta condicionada su estancia en el país; según se desprende de la lectura del precepto que lo prevé, para que el delito se tipifique se requiere que la conducta del agente sea reiterada y, por lo tanto, que viole los supuestos a que está condicionada su estancia en el país; esto es, que se dedique a actividades ilícitas o deshonestas, puesto que para que se configure, es necesario en el activo la habitualidad o repetición de esas actividades contrarias a derecho, como presupuesto lógico para integrar el delito. En tales condiciones, la comisión de un hecho ilícito, no es suficiente para la integración del cuerpo del delito previsto en el citado artículo 101 de la Ley General de Población.

h).- Al extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado, se le impondrá cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos (art. 122 LGP).

i).- Al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogándose a los beneficios que la ley establece en estos casos. En el presente se sanciona tanto al nacional mexicano como al extranjero con hasta cinco años de prisión y multa de hasta cinco mil pesos (art. 127 LGP).

Es de resaltar que el ingreso no autorizado está penalizado como delito en México; sin embargo, en dicha ley se dispone que el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, en los casos de delito a que esta Ley se refiere, estará sujeto a la querrela que formule la Secretaría de Gobernación, así que la citada Secretaría podrá optar por procesar penalmente o por darles el tratamiento de infractores a normas administrativas.

De todo lo anterior consideramos que los extranjeros no deben ser juzgados como delincuentes y pagar una pena en años de prisión en una cárcel y compartir una celda con verdaderos delincuentes, sólo por violar una disposición administrativa como es la de dedicarse a otra actividad.

Es preciso señalar que antes de las reformas de 19 de septiembre de 1996, sólo se contemplaba la expulsión definitiva, situación que cambió con la modificación del artículo 126 de la Ley General de Población, con el fin de que la autoridad migratoria determinara la sanción de conformidad con la gravedad de la conducta que la motivó y así evitar el carácter definitivo que le daba en todos los casos a la expulsión, limitándose la expulsión definitiva sólo a los extranjeros que atenten contra la soberanía o la seguridad nacional. En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el período durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho período sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.

Acerca de la procedencia de algún recurso en contra de la orden de expulsión proveniente de la Secretaría de Gobernación, es conveniente señalar que no se establece recurso alguno en la Ley y en su respectivo reglamento, sólo el artículo 126 de la Ley General de Población enuncia que dicha Secretaría señalará el período durante el cual, el extranjero no deberá reingresar al país y durante dicho período sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.

Al respecto, el artículo 229 del Reglamento de la Ley General de Población, enuncia los requisitos que debe contener dicha solicitud de readmisión, entre los que encontramos:

- 1.- Que deberá ser presentada por el interesado o su representante legal, señalando el motivo de la misma y bajo qué característica migratoria desea reinternarse al país.
- 2.- Deberá acompañar todas las pruebas que considere pertinentes.
- 3.- La resolución correspondiente deberá ser emitida en un plazo no mayor de noventa días naturales; transcurrido dicho plazo sin que se dicte resolución, se entenderá que es sentido negativo.

Ahora bien, la Secretaría de Gobernación para detectar a los extranjeros que presentan una condición migratoria irregular y que ameriten ser expulsados, lo hará a través del Procedimiento de Verificación y Vigilancia, el cual se efectuará por medio de las autoridades migratorias competentes. Sobre el particular consideramos importante examinarlo en un apartado especial a efectos de no omitir ningún aspecto del mismo.

3.1.3. Etapas de procedimiento.

En el presente apartado explicaremos en primer lugar las diferentes formas que utilizan las autoridades migratorias para detectar a los extranjeros que poseen una condición migratoria irregular, su detención en una estación migratoria, hasta la resolución de su situación.

De acuerdo a la Ley General de Población una de las formas del procedimiento de verificación y vigilancia consiste en la revisión de puntos fijos, los cuales son los lugares destinados al tránsito de personas, es decir, los puertos marítimos, aéreos y fronteras, y como se mencionó las autoridades que tienen dicha facultad de inspeccionar la entrada y salida de personas, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República son la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva.

Ahora bien, por lo que se refiere al procedimiento de revisión en puertos marítimos, tenemos que:

- a) Los agentes navieros generales y navieros consignatarios, de buques que hagan navegación de altura, deberán comunicar la llegada de las embarcaciones a su consignación, a la oficina de migración del puerto.
- b) El jefe de la oficina de migración, designará al personal que deba practicar la visita, así como al servicio de vigilancia en la embarcación.

- c) Antes de que se realice la inspección, la cual se realizará a bordo de la embarcación, ningún pasajero o tripulante podrá descender.
- d) Se requerirá la presencia de autoridades sanitarias, si ésta no fuera posible, se requerirá a la Secretaría de Salud a fin de que se practique dicha visita.
- e) El capitán de la embarcación, por sí o por conducto del agente naviero consignatario, está obligado a presentar a las autoridades migratorias una lista de los tripulantes y pasajeros para efecto de su identificación.
- f) Las autoridades migratorias solicitarán la presencia de la tripulación a bordo de embarcación, a fin de revisar su documentación, con excepción de los tripulantes que imprescindiblemente deban permanecer en sus puestos y a quienes les será practicada la revisión con posterioridad.
- g).- La revisión de la documentación de pasajeros deberá hacerse de manera individual.
- h).- Una vez realizada la inspección se hará constar en un acta a los extranjeros cuya documentación no sea la necesaria, se encuentre irregular o vencida, así como la de los extranjeros admitidos.
- i).- Finalmente el desembarco temporal o definitivo de pasajeros y tripulantes deberá realizarse con la documentación migratoria correspondiente.

Por lo que hace a los extranjeros que arriben a puertos nacionales que no sean los de su destino, podrán bajar a visitar dichos puertos, cuando la autoridad migratoria les recoja sus documentos de identificación.

De igual manera se efectuará la inspección, a la salida de estos transportes, requiriéndose la lista de pasajeros y tripulantes para su debido cotejo, así como todos los datos necesarios para su identificación, debido a que ningún transporte marítimo podrá salir sin realizarse dicha inspección y

si al efectuarse ésta, faltare alguno que deba salir en la embarcación se levantará un acta haciendo constar esta circunstancia, no autorizándose a salir la embarcación, mientras no se deposite por parte del agente naviero consignatario o la empresa de transporte, ambos solidariamente responsables, el importe correspondiente a los gastos de repatriación de las personas de quienes se trate. Finalmente, cuando la autoridad migratoria haya autorizado la salida de la embarcación, se regresará al capitán la documentación recogida a su entrada.

En cuanto a la revisión de transportes aéreos enuncia el artículo 122 del Reglamento de la Ley General de Población que se realizará:

- a) Solamente en los aeropuertos destinados al servicio internacional.

- b) Para este efecto los comandantes de aeropuertos deberán informar a las autoridades migratorias sobre la llegada y salida de toda aeronave, siempre que proceda del exterior o se dirija a otro país.

- c) Del mismo modo que en la revisión de puertos marítimos, será a bordo del transporte, se le requerirá la lista de tripulantes y pasajeros a su comandante o piloto, se les recogerá la documentación a los pasajeros en tránsito inmediato y se les devolverá al hacer la conexión.

- d) Quedará prohibido el acceso del público al local en donde se lleva a cabo la revisión migratoria, así como a las plataformas donde se estacionen las aeronaves del servicio internacional, mientras no se haya terminado el desembarque y la revisión.

Igualmente se revisarán los documentos de los pasajeros en el orden de su llegada a la salida de aeronaves, cotejándose su nombre, nacionalidad y demás datos, porque ninguna aeronave en viaje internacional podrá salir del aeropuerto sin haberse practicado dicha revisión

En el caso de tránsito internacional de pasajeros por ferrocarril, la revisión migratoria podrá efectuarse a bordo del mismo.

En el caso de la revisión de las empresas de autotransporte que efectúen tránsito internacional se detendrán a los vehículos para la revisión de la documentación migratoria correspondiente.

Asimismo, se debe señalar que tratándose de las empresas de transportes terrestres, marítimos aéreos, tienen la obligación de cerciorarse por medio de sus funcionarios y empleados de que los extranjeros que transportan para internarse en el país se encuentran debidamente documentados, porque de resultar lo contrario serán sancionadas con una multa, además de regresar al extranjero por su cuenta.

Aparte de los puntos de revisión de puntos fijos la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios migratorios y la Policía Federal Preventiva, podrán llevar a cabo las siguientes diligencias:

- I.- Visitas de verificación;
- II.- Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;
- III.- Recepción y desahogo de denuncias y testimonios,
- IV.- Solicitud de informe
- V.- Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos.

Por lo que se refiere a las visitas de verificación, tenemos que la Secretaría de Gobernación, por denuncia de cualquier autoridad ante la propia Secretaría, a través del personal de los servicios migratorios y de la Policía Federal Preventiva, podrá realizar funciones de verificación y vigilancia a los extranjeros que se encuentren en el país, las cuales se sujetarán a lo siguiente:

1.- El servidor público que realice la verificación deberá contar con un oficio de comisión, el cual hará constar el objeto de verificación, el lugar donde éste va a efectuar⁴se y el nombre de la persona a la que va dirigido si se cuenta con él, fecha, fundamento legal, así como nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide y del que la realizará. A petición expresa

del Instituto, la Policía Federal Preventiva realizará las labores de vigilancia en lugares específicos.

2.- El Servidor público deberá acreditar su personalidad.

3.- De la realización de dicha visita se levantará un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique, de la cual se dejará copia a la persona con quien se efectuó la diligencia.

4.- Del resultado de dicha visita la autoridad determinará si es necesaria la comparecencia del extranjero, de ser así se le enviará el citatorio correspondiente a fin de que se presente, dentro del término que se le fije, ante la autoridad que corresponda.

5.- Si durante la visita el servidor público sorprenda o encuentre a al extranjero incurriendo en alguno de los supuestos que ameriten expulsión, lo pondrá a disposición de la autoridad competente.

La comparecencia del extranjero consiste en que la autoridad migratoria cuando lo considere conveniente, podrá citar al extranjero a comparecer ante la misma para el desahogo de una diligencia de carácter migratorio.

En la recepción de denuncias, la autoridad migratoria recibirá las denuncias que se le presenten en forma verbal o por escrito, mismas que deberán contener el nombre del denunciante, nacionalidad, domicilio y una relación concisa de los hechos, debiendo acompañar las pruebas con que se cuenta, asimismo se informará al denunciante el resultado de la investigación correspondiente.

En cuanto a la solicitud de informes, la Secretaría de Gobernación cuando lo considere conveniente podrá solicitar informes sobre la condición migratoria de los extranjeros a las autoridades administrativas y judiciales,

personas físicas o morales, la cuales estarán obligadas a proporcionar dicha información que se le solicita.

3.2. Retención del extranjero en estaciones migratorias.

Consecuentemente, si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción que amerite expulsión del extranjero, se procederá al aseguramiento de éste en estación migratoria.

Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la Ley y cuando menos tomará en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Objeto del aseguramiento
- b) Duración máxima de la estancia de los extranjeros asegurados.
- c) Respeto a los derechos humanos

Cuando se asegure al extranjero en la estación migratoria, ésta procederá de la siguiente forma:

- a) Se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo
- b) Se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga.
- c).- Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México.
- d).- Se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ello.

e).- Se procederá su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; así como a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista durante la misma, ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiere declarado al momento de ser asegurado. Asimismo, en caso de ser necesario se le habilitará traductor para el desahogo de la diligencia y tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre.

f).- Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, utensilios básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario.

g).- Tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o su persona de su confianza.

h).- Cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables.

i).- Al momento de ser autorizada la salida del extranjero de la estación migratoria, se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado

La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada.

Es importante mencionar que los extranjeros detenidos en estaciones migratorias podrán promover juicio de amparo, siendo el amparo un medio de defensa de la constitución, que procede contra actos de autoridad, entendiéndose por autoridad para efectos del amparo a las personas que desarrollan en cumplimiento de las funciones de gobierno.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, se advierte que la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica en su artículo 114 que procederá el juicio de amparo indirecto ante juez de distrito contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

Asimismo el artículo 117 de la citada ley enuncia que cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, bastará, para la admisión de la demanda, que se exprese en ella el acto reclamado; la autoridad que lo hubiese ordenado, si fuere posible al promovente; el lugar en que se encuentre el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto. En estos casos la demanda podrá formularse por comparecencia, levantándose al efecto acta ante el juez.

En la actualidad muchos abogados en representación de los extranjeros detenidos en estaciones migratorias creen que por que el acto lo emitió una autoridad administrativa, debe de conocer dicho juicio de amparo el juzgado de distrito en materia administrativa, siendo que éste se declara incompetente, porque de hecho este juzgado no es competente para conocer de dichos casos; sin embargo, el juez administrativo resuelve sobre la suspensión de la deportación sólo mientras el juez penal conoce del presente caso porque materialmente se trata de un acto privativo de libertad.

Sobre este particular, el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación enuncia:

Artículo 51. Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

I.- De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tiene aplicación la tesis, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 217-228 primera parte, séptima época, página 29, cuyo rubro y texto es como sigue:

LIBERTAD PERSONAL, ACTOS QUE AFECTAN LA COMPETENCIA DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA PENAL PARA CONOCER DEL AMPARO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES DISTINTAS DE LAS JUDICIALES QUE LOS EMITAN. De conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Jueces de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal son competentes para conocer de los juicios de amparo que se promuevan en los siguientes casos: a) Contra resoluciones judiciales del orden penal, lo que implica que el acto debe ser materialmente jurisdiccional y que la autoridad responsable debe ser específicamente judicial; b) Contra actos que afecten la libertad personal, independientemente de la naturaleza de la autoridad que los ordene o ejecute, siempre que no se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal; c) Contra actos que traigan consigo el peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los actos que como penas prohibidas menciona el artículo 22 de la Carta Magna, sin que tenga relevancia la autoridad que los ordene o ejecute, ni la materia específica de que emanen. Cabe advertir, en relación con las hipótesis competenciales identificadas en los incisos b) y c), que éstas no se establecen en razón de actos de naturaleza formal y materialmente penal, como sucede tratándose del supuesto señalado en el inciso a), pues lo que se toma en cuenta fundamentalmente es que el acto, así sea emanado de un orden distinto al penal y emitido por autoridad administrativa, civil, agraria, o de cualquiera otra naturaleza, traiga consigo o tenga como consecuencia la privación de la

libertad o de la vida del gobernado, la deportación, el destierro o alguna de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional. Ahora bien, debe estimarse que los actos reclamados, independientemente de que se lleven a cabo por una autoridad distinta a la judicial y no como consecuencia de la comisión de un delito, deben ser del conocimiento de un Juez de Distrito en materia penal, si los imputados al secretario de gobernación y a otras autoridades, consisten en la orden de detención, reclusión y deportación, por una parte, afectan la libertad personal de una persona y, además, existe la posibilidad de que se le deporte.

En cuanto a la suspensión del acto reclamado que pronuncia el juez penal sobre el acto privativo de la libertad en relación a los extranjeros ésta procederá de oficio como lo establece el artículo 123 de la ley de amparo, tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la constitución.

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

En el presente caso la suspensión de oficio será para efectos de que se deje insubsistente la orden de expulsión.

También se debe señalar que la Ley de Amparo indica que si el agraviado, en este caso el extranjero, se encuentre incapacitado, para promover el amparo podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad. En este caso, el Juez dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado, y, habido que sea, ordenará que se le requiera para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo; si el interesado la ratifica se tramitará el juicio; si no

la ratifica se tendrá por no presentada la demanda (art. 15 de la Ley de amparo).

Para demostrar lo anterior, nos permitimos mostrar el siguiente acuerdo emitido por un Juzgado de Distrito en Materia Penal:

Vista la demanda de garantías promovida por _____ en nombre del directo quejoso _____ contra actos del _____, con fundamento en los artículos 17, 122 y 123, de la Ley de Amparo, la admisión de la demanda se reserva hasta en tanto sea ratificada la misma; en consecuencia, fórmese expediente, anótese su ingreso en el libro de gobierno de este Juzgado de Distrito bajo el número 378/2006-3.

Ahora bien, en atención a que el promoverte reclama la DEPORTACIÓN (rechazo o expulsión) del quejosa _____, esto es, actos previstos por el artículo 17 de la Ley de Amparo, y prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el numeral 123 de la Ley de Amparo, SE DECRETA DE PLANO LA SUSPENSIÓN DE DICHO ACTO RECLAMADO para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y el quejoso de mérito, no sea deportado o expulsado del país, hasta en tanto cause ejecutoria la sentencia que, en su caso, se dicte en el presente juicio de garantías y quede a disposición de este juzgado de Distrito en cuanto a su libertad personal y a disposición de la autoridad responsable para la continuación del procedimiento en cuanto a su respectiva calidad migratoria, el cual no puede suspenderse en virtud de que es de orden público con apoyo en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, en el entendido que la autoridad responsable deberá informar a este juzgado, dentro del término de veinticuatro horas, como lo establece el ordinal 105 de la ley de la materia, respecto del cumplimiento dado a dichas suspensión, apercibida que de no

cumplir con lo que aquí se ordena, se dará el trámite que establece el ordinal 105 anteriormente citado.

Tiene aplicación la tesis visible a fojas 2735, sustentada por la Primera Sala, del Tomo CV, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguientes:

“DEPORTACIÓN, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE. Si fue solicitado el amparo contra la detención del quejoso y la orden de expulsión del mismo de la República, si no se concediera la suspensión de dichos actos, el quejoso sería expulsado y con su expulsión quedaría sin materia el amparo; por consiguiente, es manifiesto que se reúnen los requisitos de las tres fracciones del artículo 124 de la Ley de Amparo, y que por ende, procede la suspensión, siendo aplicable lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley de Amparo”.

La medida cautelar que se concede, no surtirá ningún efecto, en el supuesto de que la quejosa no demuestre su legal estancia en el país y sea considerada como extranjera perniciosa, en razón de que la sociedad se encuentre interesada en que se cumplan con toda exactitud las disposiciones de Ley de migración que tiendan a evitar que penetren al país personas que puedan entrañar algún perjuicio para la colectividad, por lo que, contra la aplicación de tales disposiciones no procede la suspensión por ser aquéllas de orden público.

Tampoco procederá la medida cautelar que se solicita, en caso de que se trate de un extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente el Presidente de la República, quien tiene la facultad exclusiva que le confiere el artículo 33 de la Carta Magna, de hacerlo abandonar el país en forma inmediata y sin necesidad de previo juicio.

Se ordena al actuario de la adscripción se constituya en las instalaciones de la _____ y verifique la integridad física de la agraviada de referencia y la requiera para que en el acto de la notificación del presente proveído; o bien, en los tres días siguientes, ratifique o no el escrito de demanda

promovida en su favor por _____; apercibida que de no hacerlo se tendrá por no interpuesta y quedará sin efecto las providencias que se hubiesen dictado; también se requiere a quien esté encargado de la custodia de la agraviada para que la ponga ante la presencia del actuario o permitan el acceso de éste al lugar en donde se encuentra a efecto de dar cumplimiento a lo ordenado, apercibido que de no hacerlo se aplicará como medida de apremio lo dispuesto en la fracción II, párrafo segundo, del artículo 59 de la Ley de Amparo.

Asimismo, una vez que transcurra el término concedido a la impetrante de garantías mencionada en el párrafo que antecede, para que ratifique el escrito de demanda, se acordará lo que en derecho corresponda, respecto del domicilio que señala para oír y recibir notificaciones y de las personas que autoriza en términos del artículo 27, de la Ley de Amparo.

Dése la intervención que legalmente le corresponde al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, en términos de los artículos 107, fracción XV, Constitucional, y 5, fracción IV, de la Ley de Amparo.

A efecto de evidenciar la situación de los extranjeros en estaciones migratorias nos permitimos mostrar la siguiente información:

En México, permanente violación a derechos de migrantes

[Carolina Velásquez](#) Cimac | México, DF jueves cinco de enero de dos mil seis

La violación a los derechos humanos de las y los migrantes en el sistema de estaciones migratorias en México es constante y permanente, aceptó la organización civil Sin Fronteras, especializada en migración, y coincidió con los resultados presentados por el Informe Especial sobre este tema que en diciembre pasado dio a conocer la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

“Es un paso importante el hecho de que la CNDH tenga acceso a las estaciones migratorias y los lugares habilitados, y que reporte lo que está ahí sucediendo”, señaló Karina Arias, Coordinadora de Vinculación y Promoción de Sin Fronteras.

Los datos recabados por los visitadores de este organismo en los 119 establecimientos -51 permanentes y 68 habilitados- que dependen del Instituto Nacional de Migración (INM) en diecinueve estados del país, reportan la existencia de condiciones que

vulneran los derechos fundamentales de las y los asegurados, contraviniendo lo dispuesto en las normas nacionales e internacionales: recibir un trato digno, legal, con seguridad jurídica y que proteja su salud.

Al ser privados las y los migrantes de su libertad, para Sin Fronteras estos lugares son en realidad centros de detención: “El gobierno mexicano los llama aseguramientos y ha declarado que las personas están ahí en tanto dura su proceso administrativo. No es una detención, dicen, porque no hay un proceso penal, pero en los hechos están ahí encerrados, incomunicados; existe sobrepoblación, carecen de un debido proceso y una notificación consular, y faltan servicios médicos”.

ACCESO LIMITADO A ESTACIONES MIGRATORIAS

Cuando una persona es asegurada, el gobierno mexicano, a través de las autoridades migratorias, es responsable de vigilar se garanticen sus derechos, cuestión que en la práctica no sucede, subraya Arias.

Según la Ley Federal para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes, y las recomendaciones recibidas por el gobierno mexicano de las Relatorías Especiales para Migrantes de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las autoridades migratorias deben facilitar el acceso a las organizaciones civiles a las estaciones migratorias y los lugares habilitados para visitas de monitoreo y el ofrecimiento de servicios de atención a la población migrante asegurada.

En sus visitas periódicas, una vez a la semana, en la estación migratoria del Distrito Federal, Sin Fronteras ha podido confirmar, además de las violaciones detectadas por los visitantes de la CNDH, otras como tomar declaraciones a las y los asegurados sin que puedan leerlas o sin que les entreguen una copia; no hay intérpretes; carecen del acceso a un abogado y de mecanismos para una asesoría legal, y no les informan bajo qué proceso están ahí ni el tiempo que va a durar.

Este acceso es regulado por el INM, varía según el estado y no siempre se autoriza.

En Saltillo, Coahuila, a Frontera con Justicia -organización que apoya con un albergue y asesoría jurídica a migrantes- se le ha negado la entrada; en Tapachula, Chiapas, el Fray Matías de Córdova -centro defensor de los derechos humanos de la población migrante- sólo puede hacerlo una hora por semana.

De acuerdo con cifras del INM, la mayoría de los aseguramientos en años recientes se han realizado en Chiapas: 44.5 por ciento de los 215 mil 695 casos en el 2004, y 41.6 por ciento de los 129,081 casos correspondientes al primer semestre del 2005.

SE INCREMENTA POBLACION FEMENINA ASEGURADA

Luego de tener acceso por cinco años a la estación migratoria de Iztapalapa en el DF, una de las más grandes del país y de las pocas con división en áreas para mujeres, hombres y adolescentes, Sin Fronteras ha notado un aumento de la población femenina en tiempos recientes y ha atendido varios casos de migrantes embarazadas.

“Hemos encontrado a mujeres embarazadas sin una atención médica adecuada y sin que se les siga un debido proceso”, expone Karina Arias.

Su maternidad prolonga en ocasiones el tiempo de aseguramiento. Las llevan a un hospital para el parto, están ahí por unos días luego de dar a luz y salen sin haber realizado el trámite de registro del bebé.

Al respecto, Arias explica: “El niño es mexicano y las autoridades deberían dar facilidades para su regularización; no fácilmente les permiten la salida para el registro del niño y quedan entonces en una situación irregular. Nos ha tocado atender varios casos; hemos conseguido la salida de estas mujeres, su estancia en un albergue y apoyarlas en la regularización de su proceso migratorio”.

VISITAS DETECTAN TRATA DE PERSONAS

En 2003, atendieron a dos jóvenes originarias de la República Popular de China. Aún cuando llegaron a México con sus documentos migratorios en regla, contratadas por una empresa para trabajar legalmente en el país, en ese momento se encontraban aseguradas en la estación migratoria del DF.

Habían escapado al ser víctimas de trata durante dos años: las salidas de la planta estaban restringidas, sólo podían hacerlo en horas y días específicos y nunca solas, sino en compañía de una persona de la fábrica; la jornada de trabajo era mayor a ocho horas y, si querían recibir el pago de tiempo extra, debían laborar una hora y media gratis.

Luego de varias gestiones, se logró que salieran de la estación y se les apoyó en la regularización de su estatus migratorio; también recibieron apoyo de asistencia social y psicológica. Se hicieron los trámites para iniciar una acción legal contra la empresa, cuestión que fue muy difícil al no estar tipificada la trata como delito en México.

Actualmente cuentan con permiso para trabajar de manera independiente en nuestro país y se llegó a una negociación con sus empleadores en la Junta de Conciliación y Arbitraje. La queja ante la CNDH y el proceso penal continúan su curso. Los tratantes siguen en libertad y la fábrica continúa abierta.⁴⁹

21/12/2005 | Notimex.-México.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) reveló que en 76 por ciento de las estaciones migratorias del país se violan las garantías de los emigrantes, pues "se les trata peor que en las cárceles".

En conferencia de prensa, el ombudsman nacional, José Luis Soberanes Fernández, presentó un informe especial dirigido a las autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM), sobre la situación de los derechos fundamentales en las 52 estaciones migratorias del país y 119 lugares habilitados como tales.

El informe destacó que 35 por ciento de los sitios de ese tipo se encuentran en muy mala situación, 41 por ciento en malas condiciones y sólo 24 por ciento en situación adecuada.

⁴⁹ <http://www.cimacnoticias.com/noticias/06ene/06010502.html>

La evaluación efectuada durante este año por personal de la 5 Visitaduría de la CNDH tuvo resultados predominantemente negativos en más de 70 por ciento de los casos, en los que se dejaron ver altos índices de marginación y malos tratos que allí reciben los emigrantes.

Además, señaló el titular de la CHDH, prevalece la falta de interés o de capacidad de las autoridades para atender el fenómeno migratorio en esos lugares.

En los lugares de aseguramiento se analizó la situación de los emigrantes retenidos, se evaluó el cumplimiento de normas jurídicas, disposiciones de seguridad y custodia, preservación de la salud, así como medidas de resguardo y alojamiento adecuado de los asegurados.

"Pese a que las instalaciones tienen por objeto la protección y defensa de los derechos humanos de los emigrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición migratoria, la mayoría de las veces, dicho objetivo no se logra", sostuvo.

Según Soberanes Fernández, México, en su carácter de país expulsor y al mismo tiempo receptor de emigrantes, se ha convertido en una nación de tránsito y en paso obligado para los flujos migratorios provenientes de Centroamérica que se dirigen a Estados Unidos.

Por ello, la mayoría de los emigrantes que se encuentran en las estaciones migratorias de México son centroamericanos. "Una de las más tristes insuficiencias nacionales ante el fenómeno migratorio, está en la incongruencia de exigir en el norte respeto a los derechos de los emigrantes sin ser capaces nosotros de brindarlo en el sur".

Por tanto, el funcionamiento de las llamadas estaciones migratorias exhibe muchas contradicciones y disfunciones "a las que hay que poner remedio y solución".

Soberanes Fernández aseguró que conoce la existencia de un programa de "dignificación" de las estaciones que implementó la autoridad migratoria, sin embargo no es suficiente.

Por ello, la comisión propuso al INM planes de contingencia para los aseguramientos masivos, a fin de evitar el hacinamiento, la sobrepoblación, la carencia o baja calidad de los alimentos y la ausencia de servicios médicos generales o familiares en las estaciones.

Además, abstenerse de habilitar las cárceles preventivas como estaciones migratorias, "pues México debe mantener el justo reclamo de que las autoridades de Estados Unidos otorguen a los connacionales para un trato digno y humanitario".

Por ello, "México está obligado, política y moralmente, a otorgar un trato digno a los emigrantes que cruzan nuestro territorio, que reivindique el reconocimiento y el compromiso con los derechos Fundamentales a que todos aspiramos", puntualizó.⁵⁰

Jueves 3 de marzo de 2005

❶ Lamenta la CNDH recurrentes maltratos a indocumentados centroamericanos

En las estaciones migratorias, la SG infringe sus propias normas

❷ Falta de atención médica, hacinamiento y racionamiento, entre las irregularidades

❸ Retenidos se quejan de que personal del INM les impide comunicarse con familiares

VICTOR BALLINAS ENVIADO

Tapachula, Chis. Están amontonados y sin comida. Los que pueden se acurrucan en las planchas de concreto, sin colchonetas; otros se tiran en el piso desnudo. El cupo es para 150 personas, pero constantemente la población retenida fluctúa entre 350 y 500 centroamericanos indocumentados. Es la estación migratoria de Tapachula.

La aglomeración que se padece es tal que, aunque hay clima, "hasta el aire nos falta", dicen los migrantes centroamericanos al quinto visitador general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Mauricio Farah Gebara, en la gira de inspección que realizó por las estaciones migratorias de Chiapas.

Los migrantes denuncian ante el funcionario: "no nos han dado comida. Estamos amontonados: en un cuarto están los hombres salvadoreños, y en otro, los hondureños. Sentimos que nos falta el oxígeno".

Los empleados del Instituto Nacional de Migración (INM) explican a Farah Gebara que separan a los retenidos, de acuerdo con su nacionalidad, "para evitar conflictos, pues esos dos países no tienen buena relación, y antes de que los separaran, se registraban peleas y conflictos, por eso se decidió ubicarlos en cuartos diferentes, sólo a los hombres".

En otro cuarto, las migrantes conviven, incluso con menores. "Se ha tenido aquí a mujeres centroamericanas embarazadas durmiendo en el piso, y a niños a los que no se les da la leche, porque se carece del producto", se informa en la estación migratoria al visitador.

Durante la inspección -realizada el jueves pasado- había tres menores retenidos que viajaban solos. Pidieron al visitador que les permitiera hacer una llamada a sus padres, porque no les habían dado permiso los empleados del INM. Farah Gebara habló con ellos, escuchó sus quejas y peticiones.

50

<http://www.terra.com.mx/formato.aspx?articuloid=177839&paginaid=1&formatoId=15&canal=noticias>

El visitador de la CNDH expuso a *La Jornada* que las condiciones de las estaciones no son las idóneas para albergar a los migrantes.

La Secretaría de Gobernación publicó la Norma Oficial para las estaciones migratorias en el *Diario Oficial de la Federación* en 2001. "Ellos hicieron esa reglamentación, ¿por qué no la cumplen? Violan los derechos humanos".

Farah Gebara asevera que después de haber realizado inspecciones en 46 estaciones migratorias y puntos de retención, la constante es que "un gran número de ellas están rebasadas, y las que no lo están se debe a que tienen pocas personas *aseguradas* y eso les permite una administración menos caótica".

-La comisionada del INM, Magdalena Carral, argumenta que las carencias y deficiencias en las estaciones migratorias se debe a la falta de recursos, ¿coincide con ella? -se le inquiriere al visitador.

-De ninguna manera. No es válido que hasta que no se tenga en operación la estación que se construye en Tapachula se pueden seguir violando los derechos fundamentales de miles de migrantes. Insisto: la falta de recursos económicos no debe ser motivo para la justificación de no mejorar las condiciones en que retienen a los migrantes.

"Desconozco qué puede motivar las deficiencias e insuficiencias para atender a los migrantes. Lo único que señalo es lo que vemos, lo que observamos, y no nos interesa ver nada más las condiciones en que están las estaciones migratorias, sino el trato que se les da a las personas que tienen retenidas".

-El INM aduce que el Ejército y las corporaciones policíacas detienen a los migrantes porque no tienen personal suficiente.

-Las corporaciones policíacas no son las facultadas para detener a los migrantes; para eso está el INM. Las policíacas detienen a los delincuentes, y los migrantes no son delincuentes. Sólo podrían estar facultados para retener a los migrantes en coordinación con el INM, pero en la mayoría de los casos, los retienen sin que el INM esté presente o coordinado con ellos. Lo único que se propicia al permitir que elementos de las policíacas -estatal, municipal, judicial, ministerial-, la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva, así como militares y marinos, detengan a indocumentados, es la corrupción; a eso se presta: a extorsión, robo.

El visitador comprueba las irregularidades y asevera que lo más común en las estaciones migratorias es el precario servicio médico, donde por el hacinamiento es imposible que se lleven a cabo revisiones. Hay convivencia de infectocontagiosos con retenidos sanos.

Pero también son comunes la falta de comida, así como el hecho de que se les ponga un horario para darles agua; sanitarios sucios, sin agua o inservibles. También el hecho de que no se dé autorización a los menores para comunicarse con sus familiares, y la carencia de colchonetas y cobijas, entre otras anomalías.

Hay aspectos, abunda el visitador de la CNDH, que no son cuestión de recursos, sino de organización y de querer atender

a los migrantes; pero parece que lo que priva es la indiferencia hacia ellos.⁵¹

De la citada información se concluye que en la mayoría de los casos las condiciones de las estaciones migratorias no son las adecuadas para alojar a los inmigrantes dado que existe una sobrepoblación en las mismas, deficiencia en la atención médica, falta de comida y agua, convivencia de infectocontagiosos con retenidos sanos, carencia de colchonetas y cobijas, por lo que los extranjeros retenidos no reciben un trato digno y más importante aún no se cumplen con las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2001⁵², donde se establecen como principales disposiciones:

- Que las instalaciones de las estaciones migratorias deben ser suficientes para dar alojamiento a las personas aseguradas.
- La separación de hombres y mujeres, así como un área para familias, otras para enfermos psiquiátricos e infectocontagiosos.
- El personal de custodia de los dormitorios de mujeres deben ser mujeres.
- A las personas detenidas o aseguradas se les debe asignar un dormitorio y hacerles entrega de un colchón cobertor y artículos de aseo personal.
- Las personas detenidas tienen derecho a recibir alimentación tres veces al día.

Por otra parte, dichas normas prohíben expresamente:

- 1) cualquier acción u omisión contra la integridad física o moral de las personas aseguradas;
- 2) condiciones que resulten en un trato discriminatorio contra las personas aseguradas;
- 3) el suministro de drogas (enervantes, psicotrópicas o sustancias tóxicas) y de medicamentos que no hayan sido recetadas por un médico;

⁵¹ <http://www.jornada.unam.mx/2005/03/03/046n1soc.php>

⁵² Vid. infra, anexo. p. 141 de la obra que se lee.

- 4) el comercio, introducción, posesión y uso de armas de fuego, instrumentos punzo cortantes, explosivos, teléfonos celulares y cualquier objeto que ponga en peligro el orden y la seguridad en las estaciones migratorias;
- 5) el ingreso de personas que no tengan pase de visita autorizado por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria o el Jefe de la estación migratoria;
- 6) expresiones y actitudes ofensivas contra las personas aseguradas y sus visitantes; y

En consecuencia las autoridades migratorias no han aplicado plenamente estas normas para el correcto funcionamiento de las estaciones migratorias, violándose con ello al extranjero, las máximas fundamentales reconocidas tanto nacional como internacionalmente, contenidas en los diversos tratados internacionales que México ha celebrado en materia de derechos humanos.

Es preciso señalar que en el dos mil seis, el Secretario de Gobernación Carlos María Abascal Carranza, formuló un nuevo proyecto de normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias; en razón de que las normas del 2001 fueron hechas con base en la estación migratoria ubicada en la ciudad de México, estación que concentra extranjeros de diversas nacionalidades cuya representación consular solamente existe en dicha ciudad o bien no existe en el país; este nuevo proyecto se realizó con el propósito de dar mayor celeridad a la repatriación o expulsión de los extranjeros dado que se hace una clasificación de las estaciones migratorias de acuerdo a la situación migratoria del extranjero, sin embargo dichas normas nunca fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación y por lo tanto no se encuentran en vigor.

3.2. Análisis de las incongruencias.

El presente apartado tiene como finalidad exponer la situación del extranjero respecto a su retención en estaciones migratorias y centros

destinados a prisión preventiva, el término en que debe ejecutar la orden de expulsión la autoridad migratoria, la ampliación a ese término, así como las incongruencias que se suscitan respecto a su situación jurídica, a efecto de establecer si le son respetados los derechos universalmente reconocidos y que son inherentes a la dignidad humana.

3.2.1. Violaciones relativas a la retención provisional de extranjeros en centros destinados a prisión preventiva.

La libertad es una prerrogativa natural del hombre, porque la misma es inherente a su propia naturaleza desde el momento en que nace; por ende, la ley la reconoce, no la concede.

Cuando la libertad personal sufre prohibiciones, se puede restituir el goce de ese derecho en los términos que la ley dispone; pero su naturaleza será diferente y su ejercicio estará condicionado a las limitaciones que la ley señale.

Una medida cautelar del derecho procesal penal mexicano es la prisión preventiva, la cual consiste en impedir la fuga y poner al inculcado a disposición del juez, evitando que haga desaparecer las pruebas, advierta a sus cómplices, soborne o influencie a los testigos, haga estériles las pesquisas y oculte el producto del delito. Para Florian, la preventiva se orienta en la senda de dos propósitos: seguridad de las personas y garantía de la prueba.⁵³

El Diccionario Jurídico Abeledo-perrot, define a la prisión preventiva como una medida de seguridad adoptada por la autoridad judicial que entiende en el asunto, a efecto de evitar que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia. Para ser decretada requiere la existencia de semiplena prueba de haberse cometido el delito que se imputa.⁵⁴

⁵³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Derecho Procesal Penal. 5º ed. México, Ed. Porrúa. p. 577.

⁵⁴ P-Z ALBERTO GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-perrot, III. 2ª ed. Buenos Aires, 1994. p. 156

Medida cautelar que es cuestionada doctrinalmente, en base a que se priva de la libertad a una persona con la posibilidad de que sea inocente.

El artículo 18 constitucional establece que sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva.- El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Entendemos que pena corporal consiste en la de privación de la libertad, la prisión preventiva debe aplicarse siempre que se esté ante delito castigado con pena privativa de libertad.

Tomando lo anteriormente expuesto como premisa, consideramos importante destacar el contenido de artículo 94 del Reglamento de la Ley general de Población, a efecto, de dar sentido a la primera de las incongruencias legales relativas al procedimiento de expulsión de extranjeros en el derecho mexicano, de dicha guisa, el precepto en cuestión a la letra reza:

La Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. **En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva** para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados.--
-) En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados.

En efecto, de la simple lectura del precepto legal transcrito se coligen diversas cuestiones, que vale la pena comentar:

a) En primer lugar, como oportunamente señalamos, resulta de interés público, el control que el Estado ejerce sobre sus cuotas

poblacionales, circunstancia que necesariamente incide en la política migratoria aplicada a los extranjeros.

En efecto, como señalamos en su oportunidad, el elemento humano del Estado, constituye la fuerza impulsora de la actividad del mismo, ya que el propio Estado es creado como ficción legal cuyo propósito es ser centro generador de satisfactores sociales para la misma. Un elemento importante para enriquecer dicho elemento, lo constituye la extranjería, mediante la cual, se controla que el extranjero que ingresa a territorio nacional sea una fuente de aporte al desarrollo nacional⁵⁵, por lo cual se condiciona su internación, estancia y residencia, al cumplimiento de un conjunto de obligaciones necesarias para controlar su actividad económica y social. De esta forma mediante la institución de la condición jurídica del extranjero se exige que los mismos, tengan una legal residencia en territorio nacional.

De lo anterior se colige que es adecuado que el propio artículo 94 del reglamento de la Ley General de Población establezca el aseguramiento provisional de extranjeros que no cuenten con la documentación migratoria correspondiente, previa a la aplicación de su procedimiento de expulsión.

b) La segunda circunstancia que podemos detectar de la redacción del artículo en análisis, es la posibilidad que tiene la autoridad migratoria para habilitar lugares para el aseguramiento de extranjeros previo al procedimiento de expulsión.

En efecto, como hemos señalado oportunamente diversas convenciones internacionales en materia de extranjería, pero sobre todo en materia de derechos humanos, exigen que existan condiciones de dignidad en el trato relativas a la retención distintas a las del orden penal que se ejecuta sobre extranjeros; lo que necesariamente nos debe arribar a concluir que es una obligación a cargo del Estado, la construcción de establecimientos creados expresamente para el alojamiento de extranjeros, no solo por cuanto hace a la estructura arquitectónica, sino más bien

⁵⁵ Cf. Artículo 33 de la Ley General de Población.

considerando el respeto a su dignidad, la cual involucra que el Estado no debe pasar por alto que se trata de personas que la mayoría de las ocasiones no maneja nuestro propio idioma, costumbres e ideología, lo que necesariamente impone la necesidad de constituir toda una institución que evite un estado de tensión sobre el extranjero que conlleve incomunicaciones o maltratos psicológicos de cualquier especie.

Por otra parte no podemos pasar por alto que el Estado mexicano asigna los recursos presupuestales acorde a un programa nacional de desarrollo, que tiende a dar prioridad a necesidades sociales de su propia población nacional y dado que el establecimiento de estaciones migratorias modelos en todas las poblaciones del territorio nacional implicaría un esfuerzo de ejercicio de presupuesto desmedido se complica contar en todos los casos con establecimientos creados ex profeso para hacer estaciones migratorias; lo que de cierto forma justifica la posibilidad de habilitar en lugares en donde no se cuente con las mismas establecimientos provisionales para el aseguramiento de extranjeros. Lo que de ninguna forma implica que el habilitamiento provisional no pueda garantizar al menos condiciones mínimas de respeto a los derechos humanos de quienes no cuentan con la documentación migratoria necesaria.

c) Resulta importante destacar que el propio artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población es claro al señalar que la autoridad podrá habilitar los referidos lugares para el aseguramiento de extranjeros (...)carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación(...)".

En efecto, ya en apartados anteriores nos referimos a las diversas hipótesis de expulsión; sobre el particular algunas de ellas traen consigo únicamente violación a disposiciones administrativas y otras se constituyen como verdaderos delitos especiales en materia migratoria; a efecto de mayor abundamiento podemos ilustrarlo de la siguiente forma:

Constituyen violaciones administrativas.	Son sancionadas como delito migratorio.
a).- Al extranjero que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo violar las disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento en materia que no constituya delito	a) Al extranjero que se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión.
b).- Al extranjero que estando internado legalmente en el país y que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional dentro del plazo que se le fijó.	b).- Al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación
	c).- El extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo.
	d).- Al extranjero que realice otras actividades para las cuales no está autorizado, conforme al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado,
	e).- Al extranjero que realice actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país
	f).- Al extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado.
	g).- Al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la ley establece en estos casos. En el presente se sanciona tanto al nacional mexicano como al extranjero

Del análisis del esquema anteriormente trazado, se denota que cuando un extranjero al momento de la revisión de la documentación carece de algún requisito secundario, en efecto encuadra su conducta en una hipótesis de expulsión, pero únicamente como una omisión de naturaleza administrativa, sin que de manera alguna pueda ser considerado como un delincuente.

De lo anterior, se colige que sobre él se aplica un mero procedimiento administrativo y en consecuencia en el último de los casos en cuanto al procedimiento debe recibir el trato de un infractor, el cual se encuentra tutelado en su calidad de extranjero por diversas prerrogativas de naturaleza internacional, como lo es por ejemplo el derecho a la protección consular.

d) Finalmente resulta destacable que el citado artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población en su segunda parte autoriza a la autoridad migratoria a considerar habilitados los locales destinados a la prisión preventiva para el aseguramiento de extranjeros que deban ser expulsados, en los lugares en que no se cuente con la estación migratoria correspondiente. En efecto, como señalamos oportunamente en el inciso b) del presente análisis es justificable que la autoridad administrativa tenga la facultad de habilitar establecimiento para el alojamiento de extranjeros sujetos al procedimiento de expulsión; sin embargo nos parece totalmente incongruente que se estime autorizada por ministerio de ley la utilización de centros de reclusión preventiva para dichos fines por los siguientes motivos:

- Como señalamos la prisión preventiva es una institución de naturaleza penitenciaria aplicable a sujetos que han cubierto un conjunto de etapas de averiguación previa respecto de las cuales se arribó a la conclusión de que existían elementos suficientes que denotaban la probable comisión de un ilícito penal, sancionado con una pena corporal significativa que daba lugar a resguardarlo para evitar su evasión a la acción de la justicia, por el contrario, los extranjeros que carecen de algún requisito administrativo en su documentación migratoria no pueden ser estimados a tal grado de

temeridad que implique su confinamiento en un lugar de prisión preventiva, pues ello implicaría trastocar su entidad psicológica degenerándola al punto tal, de que ello conlleve transformar a un infractor administrativo de una simple persona ordinaria en un potencial delincuente, como consecuencia de mezclarlo con sujetos que se mueven en un plano delictivo.

- Por otro lado, resulta destacable que el legislador constituyente es preciso al señalar que únicamente se autoriza el empleo de establecimientos destinados a prisión preventiva, tratándose de delitos que merezcan pena corporal, como se puede apreciar de la simple lectura del artículo 18 constitucional que en su parte interesante a la letra reza: Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

A su vez, el contenido de dicho precepto en materia penal se ve complementado con una serie de garantías mínimas del procesado en materia penal, previstas en el artículo 20 apartado A de nuestra norma fundamental, de entre las cuales resulta destacable la posibilidad que tiene el procesado de acceder a una libertad caucional, atento al contenido de la fracción I de dicho precepto, circunstancia de la cual como hemos examinado en el subcapítulo anterior no puede gozar un extranjero sometido a un procedimiento de expulsión, pues los efectos de la suspensión del acto reclamado serán únicamente que no se le deporte, pero nunca que se le ponga en libertad, salvaguardando el orden público de la extranjería, de lo anterior se infiere que un inculpado en materia penal, al cual se le imputa la probable comisión de un hecho delictivo goza de una mayor salvaguarda de sus derechos fundamentales que un extranjero que únicamente comete una infracción a una norma administrativa que se ve arrojado a la cotidiana convivencia con delincuentes potenciales por un tiempo indefinido, ya que como veremos más adelante no existe una precisión sobre el lapso con que cuenta la autoridad migratoria para devolverlo a su estado de origen.

- Por otro lado, el análisis de la jerarquía normativa nos lleva a concluir que un reglamento, como lo es en este caso el Reglamento de la Ley General de Población, es únicamente un ordenamiento cuyo propósito es establecer mecanismos administrativos de ejecución de la ley.

Miguel Acosta Romero, define a la finalidad del reglamento como: La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa”.⁵⁶

De lo anterior, se colige que el reglamento es el brazo de ejecución de la ley, lo cual jurídicamente se define como subordinación, es decir, un reglamento no puede ir más allá de las previsiones de la ley, pues su único objeto es establecer mecanismos de ejecución de la misma, por este motivo si un reglamento no puede contradecir ni superar las estipulaciones de la ley, mucho menos lo puede hacer en relación a las previsiones de la Constitución, por lo que viola lo dispuesto por el artículo 133 de la constitución donde se consagra el principio de supremacía constitucional, el cual establece que nuestra Carta Magna es la norma suprema del país, sobre la cual no existe ningún otro ordenamiento legal que pueda tener vigencia, por ende todas las leyes del país deben estar sujetas a las disposiciones de la propia Constitución.

Sobre este particular, como hemos ya estudiado la Ley General de Población al establecer el procedimiento de verificación y vigilancia de ninguna forma establece la posibilidad del aseguramiento de extranjeros en centros destinados a la prisión preventiva y aun más sin lugar a dudas debemos entender que el artículo 18 constitucional lo prohíbe expresamente, de lo que necesariamente inferimos que el artículo 94 del Reglamento de la

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª ed. México, Ed. Porrúa, 2002. p. 1025.

Ley General de Población por contravenir el principio de subordinación necesario en la cadena de legalidad entre Constitución Ley y Ley Reglamento resulta inconstitucional por contravenir la voluntad popular expresada en la Constitución, de lo que se hace necesario proponer reformas a la citada institución en los términos en que expresaremos más adelante.

- Finalmente, nos resulta interesante para efectos académicos e ilustrativos referirnos al procedimiento de impugnación y sus efectos en los casos de retención de extranjeros para su aseguramiento en centros de prisión preventiva, lo que expresaremos al tenor siguiente:

De acuerdo al artículo 114 de la Ley de Amparo, fracción I, se establece que: Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, el amparo se pedirá ante Juez de Distrito, concediéndole el amparo solicitado para el efecto de que sea trasladado a una estación migratoria permanente.

3.2.2. Falta de certeza en el término de deportación.

El artículo 16 constitucional, consagra las garantías individuales que brindan a los gobernados certeza jurídica, esto es, una extensión al principio de legalidad, porque complementa las garantías individuales en ese sentido.

Como se mencionó, en este precepto se establecieron los requisitos que deben de satisfacer los actos de autoridad para que sean válidos constitucionalmente y para que su contenido produzca efectos jurídicos lícitos, y que todos los órganos del Estado deben de cumplir.

Así, tenemos que, las formalidades que debe revestir todo acto de autoridad son: a).- Que se consagre por escrito, b).- Que sea dictado por autoridad competente y c) Que se funde y motive.⁵⁷

Para efectos del estudio del presente apartado, sólo nos limitaremos al estudio de la formalidad de que todo acto de autoridad debe constar por escrito, en virtud de que afecta la esfera jurídica del particular, asimismo este acto de autoridad debe de notificarse mediante el procedimiento que prevenga la ley; el cual es el momento en que se da a conocer al gobernado el acto legal y los términos en que lo debe cumplir, porque la garantía de mandamiento escrito da certeza jurídica al gobernado, en este caso el extranjero, porque le brinda un medio de prueba que le permite acreditar la existencia del acto de autoridad en sus términos.

El acto de autoridad consagrado en forma escrita da oportunidad al extranjero de conocer los alcances de los derechos y obligaciones que se consagran a la luz de la ley que se aplica, sin que pueda variar su contenido y será a partir del momento en que se tenga por conocido el acto de autoridad que legalmente le corra el plazo para que le impugne a través de los medios de defensas que la ley le brinda, por tanto, tendrá posibilidad de hacerlo, si materialmente conoce los dictados de la disposición pública, lo que logra a través de su contenido por escrito. Resumiendo el acto de autoridad establecido por escrito, permite al afectado probar su existencia. Esto significa certeza jurídica, pues a través del documento podrá acreditar sus términos sin que se puedan variar sus dictados, estando conciente de los alcances de derechos y obligaciones que se materializan al aplicar la ley, lo que le brinda la oportunidad de defensa.⁵⁸

En relación a lo anterior, el extranjero que es retenido en una estación migratoria no tiene certeza jurídica en cuanto al plazo en que ha de ejecutarse su expulsión, por lo que es necesario analizar la prolongación de

⁵⁷ MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal. 6ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. p. 56.

⁵⁸ Ibid. p.58.

la retención del extranjero en estaciones migratorias, para efecto de establecer si es necesaria su permanencia o simplemente se trata de negligencia de la autoridad migratoria correspondiente.

El Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 211 establece lo siguiente:

Cuando en términos del artículo 125 de la Ley se decrete la expulsión de un extranjero o extranjera del territorio nacional, se observará lo siguiente:

I.- La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar su temporalidad señalada, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente, y

Conforme al citado precepto legal, la expulsión deberá ejecutarse de inmediato estando ya notificado el extranjero, si no fuere posible ésto, se prolongará la retención del extranjero en la estación migratoria, pero no señala cuál es el término y ni mucho menos por cuánto tiempo se ampliará el mismo, omitiendo señalar la circunstancia de tiempo, así que como puede prolongarse el tiempo de retención, sino hay un máximo que fije la ley, pudiendo extender su retención mucho más de lo que pudiese fijar la ley.

El principio de seguridad jurídica, previsto en el artículo 16 constitucional, consiste en otorgar al gobernado certeza, con respecto a una situación o a una actuación de la autoridad, y desprendiéndose que del artículo 125 de la Ley General de Población no se establece el momento en que la autoridad debe emitir la orden expulsión, así como tampoco cuándo debe darla a conocer, ni cuándo se inicia la prórroga a este término, lo que implica que la Secretaría de Gobernación ejerza sus facultades a su libre apreciación, al no estar precisados los momentos en que debe actuar, sin dar la posibilidad real al extranjero de que los hechos y motivos que

sustentan su actuación puedan ser conocidos en el momento oportuno y, por ende, que no sepa con claridad cuándo fenecen las facultades de dicha autoridad para ejecutar la orden de expulsión, lo que significa que las facultades de dicha Secretaría sean ilimitadas.

En este sentido, Pallares dice que por plazo ha de entender el día, y en algunos casos también la hora, en que debe practicarse un acto procesal, y por término el tiempo formado por varios días dentro de los cuales las partes o el juez pueden ejercitar sus derechos o facultades o cumplir también sus obligaciones⁵⁹.

En consecuencia al no señalarse ni el término ni el plazo en la Ley General de Población ni en su Reglamento, en que se debe efectuar la expulsión, puede dar lugar a que la autoridad migratoria tenga indefinidamente retenido al extranjero, lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad de la estación migratoria y, por ende, se vulnera el principio de certeza, previsto en el artículo 16 constitucional. Lo cual agrava aun más la situación del extranjero pendiente de expulsión, ya que como hemos examinado en el apartado anterior la estancia indefinida en los lugares en los que no existe estación migratoria puede llevarse a cabo en centros destinados a la prisión preventiva y si consideramos que el sujeto en cuestión se encuentra en un Estado del cual no es originario, colocándolo frente a una cultura que no es la propia y probablemente frente a un idioma que le es extraño, indudablemente produce una incertidumbre en el extranjero que trastoca sus derechos humanos fundamentales.

3.2.3. Posición del Derecho de gentes contenidos en los tratados en materia de derechos humanos.

A efecto de evidenciar la necesidad de realizar reformas que prohíban expresamente a la autoridad migratoria el empleo de centros destinados a la prisión preventiva para el aseguramiento de extranjeros

⁵⁹ Cit. por DE PINA, Rafael. Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal y territorios federales. México, Ed. Porrúa, S.A. 1961. p. 52.

pendientes de expulsión y delimitar una temporalidad máxima para la ejecución de la expulsión consideramos oportuno en este apartado enunciar los diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos que denotan la intención del Estado mexicano de adherirse a una legislación coherente en la salvaguarda en los derechos en materia de extranjería.

Los derechos humanos son aquellos que aseguran al ser humano el desarrollo integral de su personalidad, por consiguiente se debe asegurar la protección de tales derechos mediante garantías y procedimientos internacionales efectivos.

En este sentido podemos decir que México ha negociado diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos para salvaguardar esos derechos inherentes a la dignidad humana, en el presente caso, respetarle al extranjero esos derechos reconocidos universalmente, por lo que nos permitimos citar los siguientes:

- La DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS en su artículo 3º establece: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.

En efecto, México como miembro de la comunidad internacional al celebrar dicha declaración adopta los derechos fundamentales que todo ser humano debe gozar, en nuestra Constitución estos derechos están consagrados en las llamadas garantías individuales; no obstante dichas disposiciones no son observadas por los artículos 94 y 211 del Reglamento de la Ley General de Población, tratándose de extranjeros retenidos indefinidamente en estaciones migratorias y en centros destinados a prisión preventiva.

- Asimismo en su artículo 9º a la letra reza: “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”. Este derecho es aplicable en forma universal a cualquier ser humano, el Estado mexicano al adherirse a dicha declaración si bien no particulariza los pormenores relativos a extranjería sí manifiesta su intención innegable de respetar para cualquier

persona un mínimo de condiciones de seguridad jurídica que debe prever su legislación respecto de los procedimientos para la detención.

Justamente, la legislación primaria del estado mexicano tiene cuidado en señalar un mínimo de garantías de seguridad jurídica en relación a los procedimientos de detención con lo que se cumple cabalmente con la legislación internacional, tan es así que el artículo 18 de nuestra constitución establece que no habrá lugar a prisión preventiva, sino por delito que merezca pena corporal, circunstancia que desafortunadamente no sigue el artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población que se constituye como un simple acto administrativo de ejecución de la ley, lo que nos lleva necesariamente a concluir que mientras el legislador constituyente en seguimiento a los principios consagrados en el artículo 133 constitucional pone de manifiesto la intención de prever un conjunto de garantías a la seguridad jurídica de las personas en procedimientos de detención dicha intención es trastocada por un acto ejecutivo que al violar el artículo 18 constitucional pone de manifiesto que el Estado mexicano es omiso en el seguimiento de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

En el mismo sentido se adopta esta postura de respetar el derecho a la libertad personal en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de Noviembre de 1969, al establecer en sus correspondientes apartados, lo siguiente: Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

Principios que desde luego, como ya se manifestó el Estado Mexicano viola, al establecer ciertas facultades en el artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población, mismas que sobrepasan los dispositivos internacionales como los constitucionales.

- De igual manera, el artículo 9 del PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, ABIERTO A FIRMA EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK, E.U.A. EL 19 DE DICIEMBRE DE 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, en su primer párrafo dispone: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”.

Del mismo modo el anterior precepto internacional protege la libertad que goza toda persona por el sólo hecho de ser humano y que le es inherente; por tanto cuando una persona es detenida se debe obedecer a las garantías universalmente reconocidas, mismas que son observadas por nuestra constitución; un ejemplo lo marca el artículo 18 constitucional que como lo mencionamos salvaguarda este derecho; sin embargo un extranjero cuya situación migratoria es irregular y que es asegurado en un lugar destinado a prisión preventiva, por no contar el Estado mexicano con suficientes estaciones migratorias, viola al extranjero el derecho fundamental de la libertad, así como lo dispuesto por el artículo 18 constitucional y sólo porque un dispositivo reglamentario así lo establece.

Por otra parte, el mismo dispositivo en su tercer párrafo dispone:

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

De la anterior disposición se colige lo siguiente:

1) Se establece una vez en materia penal más la posibilidad que tiene el procesado de acceder a una libertad caucional, misma que

contempla nuestra Constitución en el artículo 20, apartado A, fracción I, hecho que como hemos insistido, no puede disfrutar un extranjero sometido a un procedimiento de expulsión.

2) Por cuanto el procesado por un delito tiene más posibilidad de obtener la libertad al no ser juzgado en un tiempo determinado, que un extranjero detenido indefinidamente en una estación migratoria por cometer una falta administrativa, sólo por la omisión de la Ley General de Población en establecer dicho término.

3) En consecuencia, se reafirma que un procesado penalmente tiene una mayor salvaguarda de sus derechos.

Del mismo modo se aplica a lo anterior, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de Noviembre de 1969, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, el cual establece:

Artículo 8. Garantías Judiciales

2. Toda persona inculpada de **delito** tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculpado de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

En consecuencia se desprende que tratándose de personas que cometieron un delito, tienen más delimitado los derechos que internacionalmente se le deben de respetar que un extranjero sometido al procedimiento de expulsión.

Asimismo, el 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su párrafo quinto dispone: “5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”.

En efecto el artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población dispone que si la orden de expulsión no se ejecuta de inmediato se prolongará la retención del extranjero ¿Pero será correcto tener al extranjero privado de su libertad sólo porque la Ley General de Población y su Reglamento son omisas al pronunciarse respecto del término de detención del extranjero en tanto se ejecuta la orden de expulsión?

Por consiguiente el extranjero que estuviere detenido por más tiempo del que pudiese fijar la ley, constituirá una detención ilegal y por cuanto más tendrá derecho a la reparación del daño.

Secunda lo anterior el artículo 6 de la CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL, FIRMADA EN NUEVA YORK, EL 7 DE MARZO DE 1966, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1975, al establecer:

ARTÍCULO 6

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante

los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

No debemos olvidar que los extranjeros en su mayoría se trata de personas que no se encuentran identificadas con nuestras costumbres e ideología y que probablemente no manejen nuestro idioma; que invariablemente al estar detenidos indefinidamente en una estación migratoria, sólo porque la Ley es omisa en establecer dicho tiempo de detención o por estar detenidos en un lugar destinado a prisión preventiva, produce en el extranjero un estado de incertidumbre que conlleva a un maltrato psicológico.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 5 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, ADOPTADA EN LA CIUDAD DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA, EL 22 DE NOVIEMBRE DE 1969, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, establece el Derecho a la Integridad Personal, que en su primer punto dispone:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

Disposición que lamentablemente no es observada por el artículo 94 del reglamento de la Ley General de Población, al prever que se habilitarán como estaciones migratorias a los centros destinados a prisión preventiva para el aseguramiento de extranjeros que deban ser expulsados, en los lugares en que no se cuente con la estación migratoria correspondiente, situación que resulta totalmente incongruente, debido a que la prisión preventiva es una institución de naturaleza penitenciaria aplicable a sujetos como probables delincuentes, lo que implica que al extranjero

retenido en una prisión preventiva se le está trastocando su entidad psicológica, decayéndola a tal grado, de pasar a una persona ordinaria un potencial delincuente, como resultado de juntarlo con sujetos que actúan en un plano delictivo.

De los anteriores instrumentos internacionales signados por México, se desprenden las garantías principales reconocidas universalmente; sin embargo tratándose de que se haga efectivo respetar esos derechos a los extranjeros todavía falta mucho por tratar, por ejemplo en cuanto al tiempo de retención en estaciones migratorias, su prolongación, así como los gastos de regreso a su país de origen, sólo por lo que se refiere al Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1998, relativo a la Readmisión de Personas, regula en una forma más detallada el ingreso de los extranjeros de ambos países, así como su salida en caso de no reunir los requisitos que dicho convenio establece.

En consecuencia, tratándose del procedimiento de expulsión de extranjeros, existe deficiencia en cuanto su estudio y regulación tanto nacional como internacionalmente, pudiéndose basar únicamente en las garantías fundamentales en materia de derechos humanos, teniendo deber el Estado de respetar y garantizar la integridad personal, lo cual implica que las autoridades que atenten o vulneren la integridad personal de las personas migrantes, deben ser sancionadas de acuerdo a la ley, porque cualquier expulsión realizada por las autoridades migratorias mexicanas que vulnere al extranjero sus derechos fundamentales, también viola el derecho internacional.

3.3. Propuesta de reforma.

Una vez examinados los argumentos que hacen constituir el incongruente marco de la retención de extranjeros en estaciones migratorias

consideramos oportuno a continuación enunciar nuestras propuestas para dar solución a dichas inconstitucionalidades .

El artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población en vigor a la letra reza:

La Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. **En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva** para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados. En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados.

Como hemos enunciado a manera de corolario dicho precepto presenta las siguientes incongruencias

- Viola el principio de subordinación del reglamento a la ley.
- Viola la cadena de legalidad conforme a la cual el reglamento es un mero instrumento de ejecución de las disposiciones de la ley.
- Viola el principio de constitucionalidad y jerarquía normativa previsto por el artículo 133 de nuestra carta Magna al contravenir lo preceptuado por el artículo 18 constitucional
- Contraviene las intenciones del Estado mexicano de sujetarse a las intenciones reguladas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos conforme a los cuales no podrá realizarse detenciones arbitrarias y fuera del marco legal previsto en las garantías fundamentales de seguridad jurídica.

Por los motivos anteriores se propone la reforma al artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población para quedar como sigue:

La Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias permanentes, podrá habilitar locales, siempre que garanticen los derechos mínimos a que se refiere el artículo 209 del presente reglamento. Decretada la expulsión se preverá su traslado a estaciones migratorias permanentes hasta en tanto se ejecuta la orden de expulsión. En ningún caso se emplearán centros destinados a prisión preventiva para el aseguramiento de extranjeros que deban ser expulsados.

3.3.1. Alcance de reforma.

La reforma que se plantea produciría los siguientes beneficios:

a) Garantiza el cumplimiento de los principios constitucionales previstos por los artículos 18 y 133 constitucionales, salvaguardando la legalidad y constitucionalidad de un ordenamiento administrativo, cuyo propósito es establecer los mecanismos de ejecución de una ley.

b) Salvaguarda derechos mínimos en materia de procedimientos de expulsión de extranjeros señalando con claridad el mínimo de derechos que deberán salvaguardarse durante su estancia en una estación migratoria permanente o habilitada.

c) Garantiza que aquellos extranjeros que al momento de la revisión de su documentación migratoria, carezcan de algún requisito y que en consecuencia sean meramente violadores de una disposición administrativa en materia migratoria no sean asegurados con personas como

probablemente delincuentes, lo que produce una degeneración en su sique y que se conviertan en delincuentes potenciales a futuro.

Por otro lado la segunda circunstancia digna de consideración para proponer reformas en materia de expulsión de extranjeros en el presente trabajo de investigación, es la del artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población.

El artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población en la parte que nos interesa a la letra reza:

Quando en términos del artículo 125 de la Ley se decrete la expulsión de un extranjero o extranjera del territorio nacional. Se observará lo siguiente (---) I.- La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente, y (...)

A manera de corolario dicho precepto presenta las siguientes incongruencias:

a) Presenta una manifiesta contradicción reglamentaria, ya que en primer término denota la necesidad de la ejecución inmediata de la orden de expulsión, lo que resultaría congruente con el necesario cumplimiento de respeto de los Derechos humanos de los extranjeros, ya que en tal tenor, se garantizarían las condiciones necesarias para evitar que personas que han realizado simples violaciones a disposiciones administrativas, degeneren su conciencia al retenerlos junto a probables delincuentes, o a consecuencia de su retención prolongada en una tierra, con personas de cultura e idioma extraño al de su propia nacionalidad.

Sin embargo, por otro lado posibilita a la autoridad administrativa, ampliar la temporalidad en forma indefinida para ejecutar la expulsión, siempre que funde y motive su resolución. Dicha ampliación produce, como

hemos precisado en apartados precedentes una situación de incertidumbre en el cumplimiento de una sanción administrativa, lo que en obviaidad produce una violación a la seguridad jurídica.

b) La referida incertidumbre en la ejecución de la expulsión, se agrava aún más, cuando el extranjero es retenido en lugares en que no existe estación migratoria creada ex profeso para tales efectos, ya que en las referidas circunstancias, el confinamiento previo a la ejecución, puede realizarse en lugares destinados a prisión preventiva, con los inconvenientes antes precisados.

Por las circunstancias antes expresadas proponemos la reforma de dicho dispositivo legal para quedar de la siguiente manera:

Cuando en términos del artículo 125 de la Ley se decrete la expulsión de un extranjero o extranjera del territorio nacional. Se observará lo siguiente (---) I.- La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta notificará a la representación consular del extranjero si la hubiere, debiendo fundar y motivar su resolución, a efecto de procurar las condiciones que posibiliten la inmediata ejecución de la resolución, en todo caso la ejecución deberá realizarse en un término improrrogable de quince días.

Dicha reforma producirá los siguientes beneficios:

a) Establece la certeza de un término fatal para la autoridad migratoria en la ejecución de una orden de expulsión, eliminando la falta de seguridad jurídica del extranjero. Lo anterior es muy importante, ya que la dignidad de la persona humana, no reconoce diferencias entre nacionales y extranjeros, y tanto más tratándose de una persona que se encuentra en un Estado, distinto al de su nacionalidad, arrojado por la búsqueda de mayores condiciones de bienestar, debe evitarse a toda costa una retención exagerada y falta de certidumbre que origine la degeneración de su conciencia.

b) Estimamos que mediante la notificación a la representación consular, se abre la posibilidad de que el extranjero cuente con una mayor protección de sus derechos en virtud de aplicarse la Convención de Viena de 1963, contando así, el Estado Mexicano con la probabilidad que el Estado de origen del extranjero sufrague los gastos correspondientes a de su devolución, siendo que es su responsabilidad, puesto que debió establecer la política migratoria necesaria para evitar la emigración de sus nacionales, esto para efectos de ser más expedita la orden de expulsión y no se deje en un estado de incertidumbre al extranjero.

c) Se considera que el término fatal para ejecutar la orden de expulsión será en función de la aplicación del artículo 6 de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias de fecha 26 de noviembre 2001, el cual dispone que la situación jurídica del extranjero asegurado debe resolverse en un plazo de quince días hábiles.

3.3.2. Argumentos en contra.

En relación a las propuestas de reforma que enunciamos se formulan los siguientes argumentos en contra:

a) El Estado Mexicano no cuenta con los recursos necesarios para la construcción de estaciones migratorias en toda la República, para efectos de que no se aseguren en centros destinados a prisión preventiva.

b) México no cuenta con el presupuesto para sufragar los gastos de traslado de los extranjeros a su país de origen en un término de 15 días.

c) No es suficiente razón que nuestro país no cuente con los recursos suficientes para dejar retenido al extranjero en estaciones migratorias o más aún en centros destinados a prisión preventiva indefinidamente, lo que evidentemente menoscaba su situación jurídica y su dignidad humana.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Nación y nacionalidad son nociones relacionadas, ya que por cuanto a la primera es el conjunto de individuos identificados entre sí, por un origen, tradiciones o costumbres comunes y que a través del tiempo ha conservado ese sentimiento de fraternidad en cada uno de sus integrantes que los hace pertenecer al mismo, independientemente si algunos de sus integrantes se encuentra en otro Estado; la nacionalidad en su sentido sociológico constituye en forma análoga la anterior, consistiendo la nacionalidad esencialmente en el vínculo jurídico de una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada.

SEGUNDA.- Un extranjero tiene que cumplir con las obligaciones que le demande el país del cual no es nacional, así como también podrá realizar ciertos actos jurídicos que se encuentran delimitados legalmente, constituyendo así condición jurídica de los extranjeros, la cual es el conjunto de derechos y obligaciones de que goza un extranjero.

TERCERA.- En la atribución de derechos y obligaciones que goza un extranjero se siguen diversos sistemas, el primero de ellos, es el sistema de reciprocidad diplomática, en el cual se atribuye a los extranjeros los derechos contenidos en los tratados, el segundo es el sistema de reciprocidad internacional, conforme al cual, los derechos que un Estado otorga son los que otorga el otro Estado, el tercero, es el sistema de equiparación a nacionales, el cual concede al extranjero igualdad de derechos con los nacionales, hasta que una disposición legal no establezca restricciones, en último lugar el sistema mínimo de derechos, que en base a una facultad discrecional del estado puede limitar los derechos de los extranjeros, pero no a tal grado que los nulifique por completo, siendo el límite el mínimo de derechos que el propio Estado reconoce en los tratados internacionales en materia de derechos humanos. México sigue un sistema

mixto, puesto que sigue el Sistema de Equiparación a Nacionales, consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también sigue un sistema de reciprocidad diplomática en base en los tratados celebrados por nuestro país con otros miembros de la comunidad internacional, asimismo sigue un sistema de reciprocidad internacional derivado de la cooperación internacional y finalmente el sistema mínimo de derechos basados en los derechos humanos, porque los derechos que el propio Estado reconoce en su Carta Magna son idénticos a los que reconoce en las convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos.

CUARTA.- México tiene la facultad discrecional respecto de la condición jurídica de los extranjeros, un ejemplo lo muestra la Convención de la Habana en 1928, al formular su reserva respecto del artículo 6, por cuanto al derecho de expulsión de los extranjeros, será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecida por su ley constitucional.

QUINTA.- Un extranjero que desee internarse a territorio nacional tendrá la obligación de cumplir con los requisitos sanitarios, administrativos, fiscales y económicos que le marca la ley para tener una legal estancia o residencia en territorio nacional, satisfecho con dichos requisitos, la Secretaría de Gobernación procederá a asignarle una calidad y característica migratoria y así determinar su condición jurídica.

SEXTA.- Al extranjero se le está permitido la realización de ciertos actos jurídicos, en los cuales no habrá necesidad de comprobar su legal estancia como lo son: Registro de nacimiento en tiempo, registro de defunciones y otorgamiento de testamentos, poderes, cotejos, certificados de copias y de hechos; y otros, en los que será necesario comprobarla, porque así lo dispone la Ley General de Población y su Reglamento, como por ejemplo: Cuando se trate de realizar trámites de adopción, cuando se trate de celebración de matrimonio entre extranjero y mexicano y cuando sea el extranjero quien demanda el divorcio, asimismo se debe señalar que en

caso de infringir la Ley General de Población y su reglamento, al extranjero se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país, sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dicha ley.

SÉPTIMA.- La diferencia entre deportación y expulsión es sólo doctrinaria, porque en la Constitución, en la Ley General de Población y en su respectivo reglamento sólo existe la expulsión.

OCTAVO.- La expulsión contemplada en el artículo 33 constitucional, establece que es una facultad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar la permanencia del extranjero como inconveniente, la cual no respeta el derecho de audiencia, sin embargo, se hace notar que esta figura es diferente a la que se refieren los artículos 125 y 126 de la Ley General de Población, ya que en éstos sí está delimitado con claridad un procedimiento, mientras que en el caso del artículo 33 es un tanto ambiguo, por no precisar con exactitud en qué casos procederá.

NOVENO.- El actual procedimiento de expulsión presenta dos irregularidades básicas: La primera a la que se refiere el artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población en donde se establece que se puede habilitar como estación migratoria a los centros destinados a prisión preventiva, y la segunda irregularidad consistente al término de ejecución de la orden de expulsión del extranjero retenido en una estación migratoria, debido a que el artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población únicamente se limita a establecer que dicha orden se ejecutará de inmediato, y que si no fuere posible esto se ampliará su temporalidad, lo que produce un estado de incertidumbre en el extranjero privado de su libertad en un país del cual es ajeno a las costumbres, cultura y probablemente es ajeno al lenguaje, situación que se agrava más aún, al estar retenido en un lugar destinado a prisión preventiva, y todo por no contar el Estado con el presupuesto necesario para crear suficientes estaciones migratorias.

DÉCIMO.- A todo individuo se le deben de respetar los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente, mismos que son adoptados por los miembros de la comunidad internacional al consagrar estas máximas fundamentales en su Constitución, por tanto, el extranjero tiene derecho a que se le respeten estos principios esenciales, principalmente el derecho a la libertad, la cual le es interrumpida al extranjero al permanecer indefinidamente en estaciones migratorias o peor aún, en centros destinados a prisión preventiva, como consecuencia de lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Población, violando con ello, los derechos que se le conceden al extranjero tanto nacional como internacionalmente.

DÉCIMA PRIMERA.- Se propone la reforma del artículo 94 del Reglamento de la Ley General de Población en el sentido de que en aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias permanentes, podrá habilitar locales, siempre que garanticen los derechos mínimos a que se refiere el artículo 209 del presente reglamento. Decretada la expulsión se preverá su traslado a estaciones migratorias permanentes hasta en tanto se ejecuta la orden de expulsión. En ningún caso se emplearán centros destinados a prisión preventiva para el aseguramiento de extranjeros que deban ser expulsados, lo que promueve beneficios, como el de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales previstos por los artículos 18 y 133 constitucionales, así como señalar con claridad el mínimo de derechos que deberán salvaguardarse a aquellos extranjeros violadores de una disposición administrativa, con el fin de que no sean asegurados con personas como probablemente delincuentes. Asimismo, se propone la reforma del artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población, estableciéndose un término de 15 días para la ejecución de la expulsión, con el fin de dar certeza jurídica al extranjero y evitar su retención excesiva en estaciones migratorias .

ANEXO

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de noviembre de dos mil uno.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones - migratorias del Instituto Nacional de Migración.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.

SANTIAGO CREEL MIRANDA, Secretario de Gobernación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17 y 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., 7o., 71 y 128 de la Ley General de Población; 94, 207, 208, 209 y 225 del Reglamento de la Ley General de Población; 3o., 30, 31, 41, 42, 43 fracción XIX y 48 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y

CONSIDERANDO

Que la Ley General de Población, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 7 de enero de 1974, regula lo relativo a emigración e inmigración.

Que la Ley en cita establece la creación de las estaciones migratorias, a efecto de que, con estricto respeto a los derechos humanos y como medida de aseguramiento, se aloje a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional; o que deban ser expulsados, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Que el Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, el 14 de abril del 2000, determina como obligación del suscrito el expedir las disposiciones administrativas que rijan lo relativo a las estaciones migratorias.

Que en cumplimiento al Reglamento en comento y, con el propósito de normar las actividades en las estaciones migratorias dentro del más estricto respeto a los derechos humanos de los migrantes y de consolidarlas como instrumentos eficaces que permita una estancia temporal a los extranjeros en tanto se resuelve su situación jurídica migratoria o se ejecuta la misma, es que he tenido a bien emitir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS NORMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Artículo 1o.- Las presentes Normas tienen por objeto regular el funcionamiento y organización de las estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración dependiente de la Secretaría de Gobernación; con excepción de aquellos lugares habilitados provisionalmente para el aseguramiento de extranjeros, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Población.

Artículo 2o.- Para los efectos de estas Normas se entenderá por:

- a) Secretaría: a la Secretaría de Gobernación;
- b) Instituto: al Instituto Nacional de Migración;
- c) Estación migratoria: las instalaciones físicas a cargo del Instituto, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la Ley;
- d) Comisionado: al Comisionado del Instituto;
- e) Extranjero: toda aquella persona que no tiene la calidad de mexicano, conforme al artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- f) Asegurado: al extranjero que se encuentra alojado en las estaciones migratorias, en tanto se resuelve su situación jurídica migratoria en el país y permanece a disposición de la autoridad migratoria.

Artículo 3o.- Compete al Comisionado, proveer el cumplimiento de las presentes Normas, para cuyo fin dictará las medidas administrativas necesarias para su exacta aplicación.

Artículo 4o.- Las disposiciones contenidas en estas Normas son aplicables a:

- I. El personal directivo, administrativo, técnico y de seguridad, vigilancia y custodia;
- II. Los extranjeros asegurados;
- III. Los visitantes o cualquiera otra persona que acuda a las instalaciones, ya sea por asunto oficial o particular.

Artículo 5o.- Queda prohibido en las estaciones migratorias:

- I. Toda acción u omisión que implique una alteración física o moral en perjuicio de los asegurados;
- II. El establecimiento de áreas que impliquen un trato de discriminación o distinción durante la permanencia de los asegurados;
- III. El comercio, introducción, posesión uso y consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas o medicamentos que no estén soportados con la receta médica correspondiente;
- IV. El comercio, introducción, posesión y uso de armas de fuego, instrumentos punzocortantes, explosivos, teléfonos celulares y en general, todo objeto que pongan en peligro el orden y la seguridad en las estaciones migratorias;
- V. El ingreso a las estaciones migratorias de personas que no cuenten con el pase de visita autorizado por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, o Jefe de la estación migratoria, según corresponda;
- VI. Las expresiones y actitudes ofensivas de los asegurados y visitantes;
- VII. Las demás previstas en las presentes Normas.

Artículo 6o.- La autoridad migratoria deberá resolver la situación jurídica del extranjero asegurado en un plazo no mayor de 15 días hábiles, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley General de Población.

Artículo 7o.- El aseguramiento de los extranjeros no podrá exceder de noventa días, con excepción de las siguientes contingencias:

- I. No exista representación diplomática del Estado al que pertenece el extranjero asegurado;
- II. No se cuente con documentos de identidad o de viaje;
- III. Cuando se requiera de mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje por parte de los consulados;
- IV. No se cuente con recursos financieros disponibles, por parte del Instituto;
- V. No existan espacios y conexiones en vuelos internacionales disponibles;
- VI. No existan itinerarios de viaje para su repatriación;
- VII. La prohibición de tránsito de extranjeros, por terceros países;
- VIII. El extranjero se encuentre sujeto a proceso penal;
- IX. La interposición de un recurso administrativo que impida la ejecución de la resolución;
- X. La interposición de juicio de amparo que impida la ejecución de la resolución;
- XI. La enfermedad física o mental del asegurado, debidamente certificada;
- XII. El asegurado proporcione información falsa respecto a sus generales;
- XIII. La solicitud de protección de organismos nacionales o internacionales;
- XIV. No se cuente con documento de identidad y viaje o permiso de internación a su país de origen, por parte de la representación diplomática;
- XV. Las demás debidamente motivadas y fundadas por el titular de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria del Instituto.

Artículo 8o.- El orden y la disciplina dentro de las estaciones migratorias se mantendrán con estricto apego a derecho y a las presentes Normas, a fin de lograr una convivencia armónica y preservar las normas de seguridad de las mismas, en permanente respeto a los derechos humanos.

Artículo 9o.- La custodia de los asegurados, así como la vigilancia y seguridad de las instalaciones en las estaciones migratorias, estará a cargo del personal adscrito a la misma, bajo la coordinación y supervisión del Jefe de la estación migratoria.

Artículo 10.- Las estaciones migratorias contarán con dormitorios para mujeres separados de los destinados a los hombres.

El personal encargado de la seguridad, vigilancia y custodia, en los dormitorios de mujeres, será exclusivamente del sexo femenino.

Artículo 11.- El personal de custodia practicará diariamente la revisión física de los asegurados y de los dormitorios, a fin de detectar la introducción o presencia de objetos o instrumentos a los que se refiere el artículo 5, fracciones III y IV, de las presentes Normas.

La revisión que se practique a las aseguradas, se hará por personal femenino de la estación migratoria.

Artículo 12.- La autoridad migratoria dentro de las estaciones migratorias tomará las medidas necesarias para el resguardo y protección del inmueble, en tanto solicita el auxilio de las fuerzas de seguridad pública, en los casos de resistencia organizada de los asegurados, motín, agresión al personal o disturbios que pongan en peligro la seguridad de los mismos o de la instalación.

Artículo 13.- Cuando un asegurado, visitante o personal adscrito a las estaciones migratorias, ponga en peligro la seguridad del recinto, independientemente de las sanciones administrativas o penales a que haya lugar, el Jefe de la estación migratoria tomará las medidas pertinentes, procediendo a levantar acta administrativa, la que turnará a su superior señalando los daños materiales causados y demás incidentes del evento.

Artículo 14.- La Coordinación de Control y Verificación Migratoria, realizará periódicamente visitas de supervisión y evaluación a las estaciones migratorias, a efecto de verificar el trato que se dé a los extranjeros asegurados, el buen estado de la instalación, así como cualquier otra irregularidad que se presente.

Artículo 15.- Las actividades en las estaciones migratorias estarán sujetas a los siguientes horarios:

De las 07:00 a las 07:30 horas	Iniciar actividades, aseo de cama y dormitorio.
De las 07:30 a las 08:30 horas	Aseo personal.
De las 08:30 a las 10:00 horas	Desayuno.
De las 10:00 a las 13:00 horas	Servicio médico, recibir visitas, realizar actividades deportivas, recreativas y culturales.
De las 13:00 a las 15:00 horas	Comida.
De las 15:00 a las 18:00 horas	Servicio médico, recibir visitas, realizar actividades deportivas, recreativas y culturales.
De las 18:00 a las 19:00 horas	Cena.
A partir de las 19:00 horas	Ingreso al dormitorio.

Después de las 20:00 horas no se permitirá la permanencia de asegurados fuera de los dormitorios.

El horario podrá ser modificado temporalmente por una situación de emergencia o contingencia que lo amerite, el cual volverá a surtir efectos cuando finalice el estado del evento.

Artículo 16.- La estación migratoria contará con un buzón de quejas en contra del personal que labora en la misma, el cual estará a cargo del Organismo Interno de Control en la Secretaría de Gobernación.

DEL INGRESO Y SALIDA DE ASEGURADOS EN LA ESTACION MIGRATORIA.

Artículo 17.- Al ingresar los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias, se abrirá un expediente administrativo, con el propósito de llevar un registro y control de los asegurados.

Artículo 18.- Para integrar el expediente al que se refiere el artículo que antecede se asentará en el mismo los siguientes datos:

- I. Nombre, sexo, edad, nacionalidad, lugar de origen, domicilio en su país de origen y en México, estado civil, profesión u oficio e información sobre su familia;
- II. Fecha y hora de ingreso o salida de la estación migratoria;
- III. Documento soporte de la autoridad competente que determinó el ingreso a la estación migratoria;
- IV. Filiación;
- V. Inventario de valores y objetos;
- VI. Certificado médico respectivo;
- VII. Declaración del asegurado, y
- VIII. Todas aquellas constancias que se desprendan durante el aseguramiento del extranjero hasta su salida de la estación migratoria.

Artículo 19.- Una vez registrado el ingreso del asegurado, de inmediato pasará a examen médico para que sea valorado su estado de salud, en caso de que se desprendiera del mismo la necesidad de proporcionar atención médica especializada, el Jefe de la estación migratoria tomará las medidas necesarias para la canalización a la Institución correspondiente, a efecto de que se proporcione la atención médica.

Artículo 20.- El Jefe de la estación migratoria, tomará las medidas necesarias para facilitar el acceso a las instalaciones de representantes de embajadas o consulados y del representante legal del asegurado, previa solicitud que hagan del mismo.

Artículo 21.- Una vez realizado el ingreso y revisión médica del asegurado, se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga.

Artículo 22.- El asegurado, deberá rendir declaración respecto de su situación migratoria, esta declaración se hará por escrito, en presencia de dos testigos, bien sea en la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, en la Delegación correspondiente o en las propias instalaciones de las estaciones migratorias. La declaración se integrará al expediente migratorio del extranjero referido en el artículo 17 de las presentes Normas.

Artículo 23.- Las pertenencias del asegurado serán entregadas a la persona que él designe o en su defecto, se dejarán en depósito en el lugar que para tal fin determine el Jefe de la estación migratoria.

En cualquiera de los dos supuestos a que se refiere el párrafo que antecede, se levantará acta de inventario de los objetos de referencia, el cual deberá de ser firmado por el asegurado a quien se le entregará una copia del mismo y, en caso de que se entregue a un tercero, éste firmará el documento que para el efecto se expida.

En el supuesto de que dichos objetos se dejen en depósito dentro de la estación migratoria, los mismos le serán devueltos al asegurado en el momento que abandone definitivamente la misma, quien firmará de recibido y conformidad con los objetos entregados.

Artículo 24.- Los valores, alhajas, dinero en efectivo o documentos importantes del asegurado, se depositarán en la caja fuerte de las estaciones migratorias, previa la elaboración del inventario y entrega del recibo correspondiente al asegurado.

Artículo 25.- Al ingreso de los asegurados y con el propósito de que los mismos conozcan sus derechos y obligaciones dentro de la estación migratoria, se les entregará el ejemplar de: "Derechos y Reglas de Convivencia del Extranjero en la Estación Migratoria"; en el caso de asegurados incapacitados para leer, analfabetas o que no hablen el idioma español, se les auxiliará con un traductor o intérprete.

Artículo 26.- Una vez tomada la declaración del asegurado, se procederá a asignarle dormitorio. Se le hará entrega de un colchón, cobertor y enseres básicos de aseo personal, así mismo, tendrá derecho a tres alimentos al día, servicio médico y recibir visitas de conformidad con lo establecido en las presentes Normas y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 27.- Los asegurados podrán salir de las estaciones migratorias mediante oficio o resolución administrativa debidamente fundada y motivada, apoyada en las constancias y pruebas que obren en los expedientes y podrá ser emitida en dos sentidos:

- I).- Salida Provisional.

- a) Cuando sean requeridos por cualquier autoridad competente para el desahogo de alguna diligencia o práctica judicial o administrativa, o
- b) Cuando sean trasladados con motivo de tratamiento médico u hospitalización.

II).- Salida Definitiva.

- a) Cuando se emita oficio de salida para abandonar el país.
- b) Cuando se otorgue al extranjero en custodia provisional.
- c) Cuando se otorgue acuerdo de salida en virtud de haber acreditado su legal ingreso o estancia al país.
- d) Cuando se otorgue oficio para que el extranjero regularice su situación migratoria, o
- e) Cuando se ordene su expulsión del país.

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ASEGURADOS EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS.

Artículo 28.- Todo extranjero asegurado deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- I.- Obedecer y respetar al personal directivo, administrativo, técnico y de seguridad, vigilancia y custodia;
- II.- Respetar los horarios establecidos en el artículo 15 de las presentes Normas;
- III.- Contestar con veracidad el cuestionario que se le practique a efecto de conocer su situación migratoria e integrar su expediente personal;
- IV.- Depositar sus pertenencias en el área designada específicamente para ello;
- V.- Cumplir con las normas mínimas y elementales de higiene y salubridad;
- VI.- Cuidar las instalaciones, mobiliario y equipo de las estaciones migratorias, absteniéndose de maltratarlos, y
- VII.- Comportarse con respeto y orden a efecto de salvaguardar la seguridad de las instalaciones y de quienes se encuentran en las mismas; ante cualquier intento de fuga y en el caso de propiciarse ésta, de inmediato se dará aviso a la autoridad correspondiente.

DE LA ATENCION MEDICA EN FAVOR DE LOS EXTRANJEROS ASEGURADOS DENTRO Y FUERA DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS.

Artículo 29.- La Secretaría a través del Instituto proporcionará a los asegurados atención médica gratuita, dentro de las estaciones migratorias y con el personal adscrito al Instituto o por medio de una Institución pública de salud.

Artículo 30.- El servicio médico de las estaciones migratorias, realizará campañas permanentes para la prevención o erradicación de enfermedades y en caso de que se detecte la existencia de alguna enfermedad contagiosa, se tomarán las medidas preventivas pertinentes.

Artículo 31.- Cuando así lo requiera el tratamiento que se haya prescrito al asegurado, el servicio médico podrá solicitar al Jefe de la estación migratoria que se autoricen dietas especiales de alimentación.

Artículo 32.- Corresponde al Jefe de la estación migratoria autorizar la intervención de médicos tanto particulares como del sector salud ajenos a las estaciones migratorias, para atender casos especiales que por su gravedad hagan necesaria su presencia. Para tal efecto el Jefe de la estación migratoria se apoyará en el dictamen que emita el médico adscrito a ésta.

Artículo 33.- La intervención de médicos particulares sólo procederá a petición de los asegurados, familiares, Embajadas o Consulados de su país de origen. Los gastos u honorarios derivados de esa intervención, correrán a cargo del solicitante y la responsabilidad profesional será del médico tratante.

Artículo 34.- Cuando, por la gravedad del asegurado se requiera de atención especializada o de alguna intervención quirúrgica, se solicitará el consentimiento por escrito de éste para su atención médica. Si el asegurado no se encuentra en condiciones de otorgar o negar el consentimiento, podrá darlo su cónyuge, ascendiente, descendiente mayor de edad, persona previamente designada por el asegurado o la representación consular correspondiente.

En casos de emergencia o cuando de no llevarse a cabo el tratamiento, la vida del asegurado corra peligro, a juicio del médico adscrito a las estaciones migratorias o del médico o institución médica que tenga a su cargo la atención del asegurado, se actuará de inmediato dando el aviso correspondiente a la representación consular.

Artículo 35.- El traslado del asegurado a la Institución de salud, se hará sólo mediante autorización del Jefe de la estación migratoria y en ausencia de éste, por quien legalmente lo

sustituya, solicitando por escrito a la Dirección del Hospital correspondiente, la atención y cuidados requeridos para el paciente.

Dicho traslado se hará bajo la más estricta responsabilidad del Jefe de la estación migratoria y de los custodios a cuyo cargo corra el traslado.

DEL TRABAJO SOCIAL.

Artículo 36.- Las estaciones migratorias tendrán un área destinada para el trabajo social, la cual tendrá por objeto el asesoramiento y orientación a los asegurados.

Artículo 37.- El personal de trabajo social, elaborará un diagnóstico de los asegurados que por su condición socioeconómica y la lejanía de su país, prolongue su estancia en las estaciones.

El diagnóstico tendrá como propósito el facilitar las tareas del Jefe de la estación, el cual podrá tomar acciones que favorezcan las condiciones de respeto y protección de los derechos humanos de los asegurados ya que atenderá a las acciones siguientes:

- I.- Por conducto del consulado correspondiente localizar y entablar comunicación con familiares o amigos del extranjero asegurado;
- II.- De ser necesario, conseguir donaciones de ropa, zapatos y demás prendas de vestir para el asegurado, y
- III.- Las demás que se estime convenientes.

Artículo 38.- El personal de trabajo social dará atención y seguimiento de los casos de asegurados que soliciten ser reconocidos como asilados políticos o refugiados.

DEL CONTROL DE LAS VISITAS EN LA ESTACION MIGRATORIA.

Artículo 39.- Es facultad de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, o del jefe de la estación migratoria, autorizar las visitas y extender los pases correspondientes, autorizándose únicamente las visitas de las siguientes personas:

- I.- Familiares y amistades del asegurado nacionales o extranjeros estos últimos deberán acreditar su legal estancia en territorio nacional;
- II.- Cónyuge o concubino (a);
- III.- Autoridades, representantes consulares y organismos no gubernamentales;
- IV.- Representante legal, y
- V.- Ministros de cultos religiosos acreditados.

Artículo 40.- Las visitas podrán efectuarse los días martes, jueves, sábados y domingos de las 10:00 a las 13:00 horas y de las 15:00 a las 18:00 horas, el tiempo máximo que durará la visita será de media hora, pudiendo autorizarse la entrada a un máximo de dos personas por cada asegurado.

Quedan exceptuados de lo anterior, los asegurados que se encuentren en la práctica de alguna diligencia o en atención médica.

Artículo 41.- Los representantes consulares y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, podrán realizar visitas en cualquier día y hora hábil.

Artículo 42.- Queda estrictamente prohibido que los visitantes comercien o introduzcan a las estaciones migratorias, cualquiera de objetos citados en el artículo 5, fracciones III y IV de las presentes Normas. Los alimentos serán revisados por el personal de seguridad para evitar la introducción de los objetos y artículos no autorizados.

Artículo 43.- Las visitas se harán en las áreas destinadas para tal efecto, con las medidas de seguridad necesarias.

Artículo 44.- Las visitas a los asegurados podrán suspenderse temporalmente en los siguientes casos:

- I.- Cuando haya resistencia u otro tipo de disturbios que pongan en riesgo la seguridad de la estación migratoria;
- II.- Cuando el visitante haya intentado introducir alguno de los objetos previstos en el artículo 5 fracciones III y IV de estas Normas;
- III.- Cuando el o los asegurados sean motivo de una corrección disciplinaria, y
- IV.- Cuando por razones de seguridad así lo estime conveniente la autoridad de la estación migratoria.

DE LAS CORRECCIONES DISCIPLINARIAS EN LA ESTACION MIGRATORIA.

Artículo 45.- En caso de que los asegurados quebranten las disposiciones contenidas en estas Normas o causen algún conflicto, se harán acreedores a la aplicación de las correcciones disciplinarias previstas en las mismas y su aplicación corresponde al Jefe de la estación migratoria.

Artículo 46.- Para los efectos de las presentes Normas, las conductas que se consideran infracciones y ameritan la aplicación de una medida disciplinaria, son las siguientes:

- I.- Intento de fuga;
- II.- Agredir física o verbalmente a las autoridades, personal administrativo, técnico, de seguridad, vigilancia, custodia y demás que labora en el Instituto, así como a la población en general;
- III.- Causar daños a las instalaciones y equipo;
- IV.- Incumplir con las obligaciones establecidas en estas Normas y demás normas aplicables, y
- V.- Alterar el orden y poner en riesgo la seguridad de la estación migratoria y de los asegurados en general.

Artículo 47.- Las correcciones disciplinarias aplicables en las estaciones migratorias, consistirán en:

- I.- Amonestación verbal en privado;
- II.- Amonestación verbal en público;
- III.- Suspensión temporal de visitas, o
- IV.- Separación temporal del resto de la población.

Artículo 48.- Se aplicará como corrección disciplinaria la separación temporal del resto de la población, en los supuestos en que se ponga en peligro la vida, la seguridad y el orden de los asegurados y del propio sujeto a la infracción.

El separo se realizará en un área señalada específicamente para ello y a la vista de los demás asegurados, teniendo el asegurado derecho a sus alimentos, aseo personal y comunicación con personas de su confianza y en estricto respeto a sus derechos humanos. El tiempo máximo en que podrá estar asignado a dicha área será de 20 días consecutivos.

Artículo 49.- El procedimiento que se seguirá para la aplicación de las correcciones disciplinarias, será previa audiencia con el infractor, en la cual se le escuchará en defensa, valorando de esta forma su participación o no en la infracción.

Se instrumentará acta administrativa en la que se asentarán los hechos ocurridos, la declaración del infractor, del personal de seguridad, vigilancia y custodia involucrado y se le hará saber la medida disciplinaria impuesta.

El Jefe de la estación migratoria, cuando aplique una corrección disciplinaria deberá:

- a) Anexar al expediente del asegurado las constancias que para el efecto se cumplieron, e
- b) Informar por escrito a su superior inmediato.

Artículo 50.- En caso de que los asegurados incurran en la comisión de conductas tipificadas como delitos por la legislación penal federal o local, de inmediato se pondrán a disposición de la autoridad que corresponda, a través de la Coordinación Jurídica del Instituto.

DE LA DISTRIBUCION EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS.

Artículo 51.- Las instalaciones de las estaciones migratorias serán suficientes para dar alojamiento a los extranjeros asegurados por disposición de la autoridad migratoria.

Artículo 52.- Las estaciones migratorias contarán con las siguientes áreas: la varonil, femenil y de aseguramiento de familias.

Las mujeres estarán separadas del área de varones. Asimismo contará con áreas especiales para enfermos psiquiátricos e infecto contagiosos, con la atención y seguimiento establecidos en el instructivo del Servicio Médico.

Artículo 53.- Por lo que se refiere a mujeres menores de edad, dormirán con su madre, permaneciendo en el área de actividades ocupacionales durante el día; tratándose de varones menores de edad, practicarán actividades ocupacionales durante el día y por la noche dormirán en el espacio asignado de acuerdo al caso.

Artículo 54.- Los extranjeros asegurados se alojarán en dormitorios generales, considerando la separación para mujeres y varones, procurando agrupar a extranjeros de la misma nacionalidad. En ningún caso se albergará un mayor número de extranjeros asegurados que el de la capacidad de las estaciones migratorias tomando en su caso, las medidas pertinentes para evitar el hacinamiento.

Artículo 55.- Las estaciones migratorias deberán contar con instalaciones sanitarias adecuadas para que los extranjeros asegurados puedan satisfacer sus necesidades naturales y de higiene.

Artículo 56.- Las estaciones migratorias deberán contar con comedor anexo, donde el extranjero asegurado pueda tomar sus alimentos y agua potable. Se establecerá un control sanitario consistente en la verificación higiénica del comedor y cocina por parte del Instituto.

DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS.

Artículo 57.- Las estaciones migratorias contarán con el personal directivo, administrativo, técnico y de seguridad, vigilancia y custodia; que se requiera para su adecuado funcionamiento.

Artículo 58.- Al frente de las estaciones migratorias habrá un Jefe, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará con el personal adscrito a dicha estación migratoria.

Artículo 59.- El personal administrativo, técnico, de seguridad, vigilancia y custodia, deberá recibir con anterioridad al ejercicio de sus funciones, cursos básicos de formación, capacitación y adiestramiento, de conformidad con los programas previamente establecidos y aprobados por el Instituto.

El Jefe de la estación migratoria cuidará que la capacitación del personal adscrito sea permanente e integral.

Artículo 60.- El personal de seguridad, vigilancia y custodia de las estaciones migratorias deberá observar en el interior de las mismas lo siguiente:

- I.- Actuar de conformidad a los lineamientos que dicte la Coordinación de Control y de Verificación Migratoria;
- II.- No deberá estar armado. En caso de emergencia grave se solicitará el auxilio de las fuerzas de seguridad pública;
- III.- Portar durante el ejercicio de sus funciones el equipo de seguridad que le sea proporcionado por el Jefe de la estación migratoria;
- IV.- No deberá presentarse bajo los efectos del alcohol o algún enervante o psicotrópico;
- V.- Deberá presentarse debidamente uniformado y aseado;
- VI.- El cambio de guardia deberá hacerse en los horarios establecidos y con extremas medidas de seguridad;
- VII.- Por ningún motivo podrá abandonar su trabajo, a excepción de causa de fuerza mayor y previa autorización del superior jerárquico inmediato, y
- VIII.- No deberán portar documento u objeto personal ajeno al uniforme.

Artículo 61.- Queda prohibido al personal adscrito a las estaciones migratorias revelar información respecto de extranjeros asegurados.

Artículo 62.- El personal adscrito a las estaciones migratorias deberá cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas en las presentes Normas y en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo con los procedimientos y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 63.- En caso de que el personal adscrito a las estaciones migratorias incurra en la comisión de conductas tipificadas como delitos por la legislación penal aplicable, de inmediato lo pondrán a disposición del Ministerio Público competente, a través de la Coordinación Jurídica del Instituto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Las presentes Normas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- El Instituto Nacional de Migración realizará las provisiones presupuestales necesarias a efecto de que las estaciones migratorias cuenten con los elementos humanos, materiales y administrativos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

TERCERO.- En tanto se hacen las gestiones a que alude el transitorio anterior el personal que labore en las estaciones migratorias estará adscrito a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria o a la Delegación Regional o Local del Instituto Nacional de Migración, según corresponda.

CUARTO.- El Comisionado del Instituto Nacional de Migración expedirá en un plazo no mayor de noventa días de la publicación de las presentes Normas, los siguientes instructivos: Servicio Médico y Trabajo Social de las estaciones migratorias; Derechos y Reglas de Convivencia del Extranjero en la estación migratoria y de Seguridad, Vigilancia y Custodia.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de noviembre de dos mil uno.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª ed. México, Ed. Porrúa, 2002.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado, 16ª ed. México, Ed. Porrúa, 2006.
- CONTRERAS VACA, Francisco J. Derecho Internacional Privado: parte general. 2ª ed. México, Ed. Harla, 1996.
- DE PINA, Rafael. Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal y territorios federales. México, Ed. Porrúa, S.A. 1961.
- EUGENE PETIT. Tratado Elemental de Derecho Romano. México, Ed. Nacional, 1963.
- FERRER GAMBOA, Jesús. Derecho Internacional Privado: curso gráfico, México, Ed. Limusa, 1985.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Derecho Procesal Penal. 5º ed. México, Ed. Porrúa.
- GONZÁLEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. México, Ed. Mc Graw-Hill, 1997.
- MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal. 6ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A.
- NIBOYET, J.P. Principios de Derecho Internacional Privado, México, Ed. Nacional, 1951.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado. México Editorial Harla, 1995.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 19º ed. México, Ed. Porrúa S.A., 2001.

SILVA, Jorge Alberto. Derecho Internacional Privado. México. Ed. Porrúa, 1999.

SIQUEIROS, José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado, México 2ª ed. UNAM, 1971.

TEXEIRO VALLADAO, Haroldo, Derecho Internacional Privado, México, Ed. Trillas, 1987.

TRIGUEROS, Eduardo. La Nacionalidad Mexicana. México, Ed. Ius, 1940.

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público. 6º ed. España, Ed. Biblioteca Jurídica Aguilar, 1982.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 10ª ed. México, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2004.

LEY DE AMPARO. 12ª ed. México, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2006.

LEY GENERAL DE POBLACIÓN. 4ª ed. México, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 11ª ed. México, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2004.

LEY FEDERAL DE DERECHOS

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. 4ª ed. México, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2001.