



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y DERECHO ECOLÓGICO

“LA EFICACIA DE LA NOTIFICACIÓN EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
LUZ MARIA MORETT ZALAPA

ASESOR:
LIC. ALEJANDRO ARTURO RANGEL CANSINO

MÉXICO, ARAGÓN

NOVIEMBRE 2008



FES Aragón



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 Dios por hacerme sentir su presencia en todo momento.

A mi madre, por ser la persona más importante en mi vida, agradezco tu amor, apoyo y todo lo dado, cada circunstancia definió la persona que soy hoy día. Te amo mama.

Al Dr. Alejandro Carrillo Castro por su apoyo brindado. Al Lic. Raúl Solórzano por compartirme sus conocimientos, le agradezco mucho su tiempo, persona brillante y de gran calidad humana.

A la memoria de mis queridos abuelitos, gracias por amarme tanto y cultivar en mí el amor y los valores.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, la mejor casa de estudio a la que pude pertenecer.

A todos mis profesores Universitarios, en especial al Lic. Alejandro Rangel Cancino por todo su apoyo a lo largo de mi carrera y en la elaboración del presente trabajo, y al Maestro Reyes Cortes gracias por su ayuda y por su tiempo.

Lic. Jorge Sánchez Pruneda, gracias por la oportunidad brindada, por todos los conocimientos y por ser el excelente ser humano que es y que siempre lo distinguirá de las demás personas.

A mis hermanos Juan y Víctor seres que hacen maravillosa mi vida y que amo con todo mi ser. Juan eres mi alma gemela, jamás podremos estar separados.

Celina gracias por mostrarme el verdadero significado de la amistad, por ser la silla que me sostiene. Una amistad así jamás pasara. Eres muy importante para mí y verdaderamente te quiero.

A mi familia Zalapa, mis tíos y tías, tita por todo tu amor y dedicación, te debo mucho. Nana gracias por todo tu cariño. Tíos Javy, Jesús y Nicanor, son mis padres. Laura como uno de los mejores seres humanos que conozco, siempre haces mejor mi vida, Mary gracias por tu cariño, mejor primas no me pudo dar la vida.

A mi familia Morett, a todos mis tíos y tías, gracias por abrirme las puertas de su corazón y de su casa, por todo el amor que me hacen sentir y por ayudar a mi identificación. Primos, primas, sobrinos y sobrinas, los quiero mucho. Paty y Caro les agradezco la complicidad y el cariño que nos tenemos, completan mi vida.

A las personas que me han ayudado a formarme en mi vida laboral y también personal, Belem por todo lo vivido y aprendido, por todos esos momentos felices y no tan felices que han reforzado nuestra amistad. Daviel te debo la enseñanza de aprender a creer en mi misma, la lealtad, la honestidad, cosas duras de aprender.

A mis queridos amigos Adriana, Cyn, Paty, Humberto, Julio y Octavio, por recorrer este camino juntos, por la dicha de cada momento vivido y aprendido, son mis hermanos.

A la memoria de mi querido padrino, a mi madrina que quiero tanto y a sus hijos que me acompañaron en una etapa de mi vida, los quiero mucho.

A todos mis amigos y gente que quiero, Shanty, gracias por la hermandad que nos une, Patty, Anabel por hacer mi vida mejor, Thania, Itzel, por la amistad compartida a través de estos años, Victor que especial te has vuelto para mi, Josh te adoro, Belmont eres un gran amigo, Sandy, Erika, Vero, Marissa, Jorge, Rodo, Eduardo, Carlos, Cris, Daniel, Juan, Gus, Claudia, Toñito, Gerardo, Comalle, Mayra, Yis, Miguel, Shakty, Rox, Enrique, Luis, Yuyin, Lic. Ramos, Héctor, Karen, Sandy, Paco, Mich, Brenda, Cesar, Erwin, Mariana, Rafa, Rebeca, Remi, Moramay, Maria Regina, Angy, Clau, Eugenia, Lucy, Erick, Carito, todos ocupan un lugar especial en mi corazón, gracias por estar en mi vida, hoy les agradezco todo lo que me han dado.

A todos aquellos que de alguna manera me han ayudado a lo largo de mi vida y de mi carrera, gracias por todo.

Yo tengo un sueño...

LA EFICACIA DE LA NOTIFICACION EN EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

Página

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1. GENERALIDADES.

1.1	Breve revisión histórica del movimiento migratorio y su regulación jurídica, partiendo desde el régimen jurídico que gobernaba en Roma hasta nuestros días.	1
1.2	Concepto de extranjero	32
1.3	Concepto de condición jurídica del extranjero	40
1.4	Las calidades migratorias del extranjero en México	58
1.4.1	Concepto de calidad de no inmigrante y sus características	64
1.4.2	Concepto de calidad de inmigrante y sus características	67
1.4.3	Concepto de calidad de inmigrado	70

CAPITULO 2. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

2.1	Integración del Instituto Nacional de Migración	73
2.2	Funcionamiento y organigrama de funciones del Instituto Nacional de Migración	78
2.3	Competencia territorial del Instituto Nacional de Migración	90

CAPITULO 3. NORMATIVIDAD

3.1	Normas Constitucionales	101
3.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	101
3.1.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	109

3.2	Normas ordinarias	111
3.2.1	Ley General de Población	111
3.2.2	Ley Federal del Procedimiento Administrativo	123
3.3	Normas reglamentarias	136
3.3.1	Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación	136
3.3.2	Reglamento de la Ley General de Población	138
3.4	Normas Individuales o generales	145
3.4.1	Circular número 014/2000 publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 21 de Septiembre de 2000, mediante la cual se da a conocer “el Manual de trámites migratorios”	146

CAPITULO 4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA NOTIFICACIÓN EFECTUADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

4.1	Principios que rigen el Procedimiento Administrativo	153
4.2	Clases de Procedimiento Administrativo	156
4.3	Fases del Procedimiento Administrativo	163
4.4	Facultad discrecional de la Autoridad Administrativa	169
4.5	El Procedimiento Administrativo Migratorio Ordinario y la Notificación efectuada por el Instituto Nacional de Migración (Planteamiento y posible solución del problema)	172
4.6	Recursos administrativos en materia migratoria	185
4.6.1	Recurso de Revisión	185
4.6.2	Reconsideración	189
	CONCLUSIONES	190
	BIBLIOGRAFÍA	195

INTRODUCCIÓN

El tema a tratar en esta investigación se presenta como una problemática actual y de trascendencia jurídica, política y social, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional, y se refiere a la *mejoría del Procedimiento Administrativo Migratorio* llevado a cabo ante el *Instituto Nacional de Migración*, por lo que concierne a *la forma en que se practican las notificaciones que tienen lugar dentro del mismo*.

El método utilizado para el estudio de este trabajo, será el deductivo analógico aplicado al derecho, partiendo siempre de lo general a lo específico.

Esta investigación surge como una inquietud para conocer las obligaciones y derechos con los que cuenta un extranjero en la República Mexicana, así como la de conocer que política migratoria sigue dicho Estado, y principalmente la de analizar el procedimiento administrativo migratorio llevado a cabo ante el Instituto Nacional de Migración.

La migración es un fenómeno que en todo momento ha estado integrado en la condición humana, es entendido como el movimiento de individuos de un territorio o de una región a otra. Puede ser elegido de forma voluntaria con el fin de tener nuevas y mejores oportunidades, o bien puede estar forzada para escapar de situaciones peligrosas y negativas. Los patrones del movimiento migratorio reflejan un mundo en continua transformación.

Una mayor conciencia de las oportunidades de trabajo y de desarrollo personal en los países industrializados, impulsada por una considerable integración económica y el efecto demostrativo de los medios masivos de comunicación, así como por el incremento y modernización de las redes de transportes y comunicaciones, ha dado lugar a una significativa expansión de los movimientos migratorios internacionales.

En México por la posición geográfica que lo ubica tan cerca de uno de los países que recibe la mayor cantidad de migrantes en el mundo, así como por el efecto que le ha traído la globalización en un aspecto general, ha visto reflejado un claro incremento de población extranjera en los últimos tiempos.

Esta situación debe ser analizada por el Estado a fin de justificar medidas tendientes a estimular, negar, o bien controlar los flujos migratorios, pero dicha situación deberá realizarse dentro de un plano donde se vean respetados en todo momento los derechos fundamentales de los extranjeros.

El procedimiento administrativo es una forma de expresión de la función administrativa que regula la materia migratoria en el país, constituye un instrumento formal y necesario para la producción de los actos de la administración, ya que es el mismo quien les dará la condición de válidos, puesto que de no seguirse el procedimiento legalmente creado, el acto administrativo producido tendrá vicios, es decir, estará afectado de ilegalidad en el procedimiento.

El Instituto Nacional de Migración (como órgano técnico desconcentrado de la Administración Pública Federal) es quien tiene encomendada la tarea de llevar a cabo el procedimiento administrativo que regula los fenómenos migratorios en el país, y no persigue en modo alguno que el acto administrativo que emite se encuentre afectado de ilegalidad, ya que por el contrario, la creación de un procedimiento administrativo en materia migratoria le viene a garantizar seguridad jurídica al momento de dictar sus actos conforme a derecho, para dejar claro que su interés es que prevalezca un estado de justicia y legalidad en el ejercicio de su función.

Para entender la problemática del presente trabajo de investigación y toda la complejidad que este proceso conlleva, es necesario establecer algunos parámetros que permitan reconocer históricamente el papel que juegan los

involucrados en la movilidad humana, por lo que se dedicará un primer capítulo a la revisión de algunos antecedentes históricos acerca del movimiento migratorio, partiendo desde el régimen jurídico que gobernaba en Roma hasta nuestros días, ya que desde un punto de vista personal es a partir de esa época donde se puede partir hacia el análisis de una evolución más clara y concreta de lo que hoy se considera como una condición jurídica que rige la situación migratoria de los extranjeros.

Para introducir al lector en el tema central de la presente hipótesis, será necesario dar algunos conceptos generales relacionados con la materia de estudio, conceptos que serán atendidos de igual manera dentro del capítulo primero que forma la presente investigación.

Como se mencionó, el Instituto Nacional de Migración tiene encomendada la tarea de conocer del procedimiento administrativo migratorio, jugará un papel sumamente importante en el presente trabajo, por lo que se considera conveniente llevar a cabo un estudio sobre su integración, funcionamiento y competencia, estudio que se realizara dentro de un capítulo segundo.

En un capítulo tercero se llevará a cabo el estudio de las normas que hacen posible el funcionamiento del Instituto Nacional de Migración como órgano facultado para conocer del procedimiento administrativo migratorio. De igual manera se dará a conocer la legislación al tenor de la cual es llevado a cabo el procedimiento en comento.

Una vez establecidos y fundados los conceptos involucrados en el movimiento migratorio, así como la competencia del Instituto Nacional de Migración para conocer del procedimiento administrativo que tiene lugar ante el, se analizará en un capítulo cuarto como es llevado a cabo el procedimiento administrativo migratorio, se estudiarán sus principios, sus etapas, su clasificación, su desarrollo procedimental, y no menos importante la facultad discrecional con la

que cuenta la Autoridad Migratoria al momento de dictar una resolución administrativa. Asimismo se presentará el planteamiento de la hipótesis materia del presente trabajo de investigación.

Así las cosas, aún y cuando se realizara un estudio acerca del procedimiento administrativo migratorio llevado a cabo ante el Instituto Nacional de Migración, el presente trabajo de investigación tiene como finalidad el análisis de un deber que tiene dicha Autoridad Administrativa en concreto dentro del mismo: realizar de manera eficaz las notificaciones de toda decisión definitiva que afecte derechos subjetivos o bien disponga citaciones o vistas; lo anterior, a través de propuestas específicas que tengan como finalidad garantizar una mayor eficacia al procedimiento administrativo multicitado y a sus resoluciones.

CAPITULO 1 GENERALIDADES

1.1 Breve revisión histórica del movimiento migratorio y su regulación jurídica, partiendo desde el régimen jurídico que gobernaba en Roma hasta nuestros días.

Roma

La sociedad romana fue una de las culturas más importantes que sentaron las bases para la conformación de una serie de leyes y organizaciones creadas en todo el mundo moderno, por lo cual es sumamente importante realizar una somera descripción de lo que para ellos significaban todos los elementos que conformaban su organización política y social y que desde un particular punto de vista servirán para establecer la función que tiene la movilidad humana en este tiempo.

De acuerdo con el jurista Sabino Ventura Silva, el concepto social de esclavo y de liberto, así como el de ciudadano y su inclusión en la sociedad determinan el camino para comprender el papel social que desempeña el extranjero en el contexto legal de una sociedad y un Estado. Para continuar con la disertación teórica es necesario comentar los siguientes conceptos generales.

Atendiendo al concepto romano de hombre y persona, se reconoce lo siguiente:

“El hombre –homo- como ser humano dotado de inteligencia y de un lenguaje articulado, interesa al jurista, únicamente como persona... se designa persona al sujeto del derecho como titular de derechos y obligaciones. En el *Ius Romanum* la persona era de dos clases: Persona física y persona jurídica¹.

¹ VENTURA SILVA, Sabino. *Derecho Romano*. Décima sexta edición, Porrúa, México, 2000, p. 73.

Persona Física. En Roma no a todo ser humano se le consideraba persona, para gozar de una personalidad debía reunir 3 elementos o status, tales eran: status libertatis (libres, no esclavos); status civitatis (romanos, no extranjeros) y status familiae (independientes no sujetos a la patria potestad). Los que reunían estos 3 elementos tenían plena capacidad jurídica. Las personas libres eran ciudadanos y no ciudadanos (Peregrini cuando éstos adquirían la ciudadanía romana); ingenuos y libertinos. Ingenuo cuando el individuo nació libre; Libertino por haber salido de la esclavitud.

Personas consideradas en la familia: Los sui iuris (que dependen de ellos mismos) así el paterfamilias y los alieni iuris (bajo potestad de un Jefe) tal sería un hijo de familia”.²

Como se observa, los 3 elementos en cuestión determinan la idea de persona reconocida por el *ius romanum*. Al perderse alguno de estos estados había una disminución en la personalidad del individuo, denominándose un *capitis deminutio*. Cabe señalar que los romanos también designaron a la *persona* con la voz *Caput* (cabeza), palabra con la cual se podían inscribir en el censo romano. En tiempos del jurista Gayo en sus Instituciones, los hombres podían ser libres y esclavos, siendo los primeros considerados como personas y los segundos como cosas. De este modo se concibe:

“1. La Esclavitud. En Roma, como en toda la antigüedad clásica, un individuo podía ser libre o esclavo: Liber aut servus; más ningún pueblo de la antigüedad tuvo tantos esclavos ni traficó tanto con ellos como Roma.

La esclavitud -servitus- era la institución jurídica conforme a la cual una persona se veía despojada de toda personalidad, asimilada a una cosa y como tal, pertenecía en plena propiedad a otro, por el mismo título que una bestia de carga o una cosa inanimada cualquiera. En todos los pueblos antiguos esta institución

² Ibidem, p. 74

fue considerada como de derecho de gentes. Era un elemento esencial de las sociedades; grandes filósofos aceptaban este principio como necesario y natural, Aristóteles, entre otros”.³

En efecto, durante el imperio romano la condición de esclavo desvalorizaba la vida humana altamente, al grado de considerarlo como un objeto más propiedad de alguna persona.

Entre las causas o fuentes que daban origen a la esclavitud señaló en primer término las que se originaban por el Nacimiento.- *“Nacían esclavos los hijos de madre esclava. La condición del padre no se tomaba en cuenta, ya que, fuera del matrimonio, el hijo seguía la condición de la madre. Sin embargo, por una tendencia a favorecer la libertad -favor libertatis-, se admitió que si la madre concebía libre y alumbraba esclava, el hijo nace libre; y acabó por aceptarse, que el hijo nacía libre con sólo que la madre lo fuese en cualquier momento de la gestación.”⁴*; las que eran instituidas por el derecho de gentes.-*“Todo enemigo hecho prisionero y al que se le conservara la vida, se convertía en esclavo. En principio, esclavo del Estado romano, servus publicus; después, si era vendido por éste (emptio subcorona), pasaba a ser propiedad del particular que los compraba. Además, al romano que caía prisionero del enemigo se le aplicaba la misma regla...”⁵*, y las instituidas por el Derecho Civil.

Entre las causas de esclavitud originadas por este Derecho se señalan:

- a) Las de derecho antiguo.- Uno de los supuestos que ocasionaban que un individuo cayera en la esclavitud cobraba vida cuando no se inscribía en el registro del censo, *el incensus*, por suponerse que renunciaba al derecho de ser libre.

³ Ibidem p. 77

⁴ ibidem p.78

⁵ idem

- b) Las de *Derecho clásico y postclásico*.- Como causas de reducción a la esclavitud en este derecho menciono que entre otras, existió la que mandaba que “el hombre libre que se hacia vender como esclavo por un cómplice para compartir el precio con su vendedor y reclamar después su libertad que no podía, validamente enajenar. Se atribuía como esclavo al comprador, para castigarlo por su tentativa de engaño”.⁶

En contraparte, los libertinos entre los romanos se determinaban de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Clases de Libertinos en el Derecho Clásico: De acuerdo con las leyes *iunia* y *Aelia Sentia*, se distinguieron estas clases de libertinos:

1ª. *Libertinos Ciudadanos Romanos*. Eran los que habían sido manumitidos por un medio solemne y que no caían bajo los rigores de la Ley *Aelia Sentia*. Tenían la libertad por excelencia. La ley *iulia de maritandis ordinibus*, año 18 a. de C., dada bajo Augusto, les acordó el *ius conubi* con los ingenuos, excepto si éstos eran del rango senatorial.

2a. Libertinos Latinos Iunianos. Eran:

- a) Los manumitidos sin solemnidad.
- b) Los manumitidos antes de la edad de 30 años.
- c) Los manumitidos por un dueño que no tenía sobre ellos más que la propiedad bonitaria”.⁷

Esta clase de libertinos carecían de derechos políticos, tenían incapacidad de testar, entre otras limitaciones dentro del derecho Romano.

3ª. Libertinos Dediticios.-Eran los esclavos que habían sufrido penas infamantes. ⁸

⁶ ibidem p. 79

⁷ ibidem, p. 85

⁸ ibidem p.86

Distinguidas las diferencias entre libres y esclavos, la sociedad romana estratificada consideraba las relaciones entre éstos y los considerados ciudadanos y extranjeros de acuerdo con las siguientes determinaciones:

“1. DE LOS CIUDADANOS.-Los hombres se dividían en dos grupos extremos:

- a) los ciudadanos romanos (*cives*);
- b) los extranjeros (*peregrini*).
- c) Entre ambos estaba otro intermedio: *latini*.

El *civis* romano no incapacitado –*civis optimo iure*- gozaba de todas las instituciones del Derecho civil romano, público y privado.

I. Derecho público: a) El *ius suffragii*, derecho a votar en los comicios para hacer la ley y proceder a la elección de magistrados. b) *Ius honorum*, o derecho para ejercer (ser electo) las funciones públicas o religiosas. c) El derecho de servir en las legiones.

II. Derecho privado: a) *Ius conubii* o *conubium*. Aptitud para contraer matrimonio de Derecho civil –*iustae nuptiae*- la única forma que produce entre el padre y los hijos el poder paternal y la agnación. b) El *ius commercii* o *commercium*. Era el derecho de ser propietario quiritario, de ser acreedor o deudor y de servirse, para ello, de las formas especiales del Derecho civil de los romanos (*mancipatio*, *cessio in iure*); el derecho de hacer testamento, *factio testamenti activa*; es decir, derecho de transmitir sus bienes por testamento, y de ser instituido heredero (*factio testamenti passiva*). c) El derecho de obrar judicialmente por el antiguo procedimiento de las acciones de la ley.

Otros ciertos privilegios estaban también unidos a la cualidad de ciudadano, especialmente la *provocatio ad populum*, o derecho a no sufrir una pena capital pronunciada por algún magistrado que no sea dictador, mediante apelación ante los comicios por centurias.

Cada *civis romano* llevaba un nombre, que venía a ser un signo distintivo de su situación jurídica privilegiada. Por el nombre *-nomen-*, el ciudadano daba a conocer su situación de tal.

Normalmente, el nombre de un *civis* constaba de tres partes *-tria nomina-*: El *praenomen*, nombre individual, que lo distinguía de los demás miembros de la familia; eran muy reducidos, así: A. Aulus, C. Caius, L. Lucius, etc. (se escribían abreviados); el *nomen* indicaba el nombre gentilicio o familiar *-Tullius-*, y el *cognomen*, que en un principio designó la rama particular dentro de cada *gens*; después aludía a diversas circunstancias familiares o meramente personales (sobrenombre o apodo) *-agnomen-*, v. gr., Cicerón, en relación con *cicer*, es un *cognomen* y significa "garbanzo"; se le aplicó a causa de una verruga en la nariz del célebre Marco Tulio. Entre los tres nombres se intercala el nombre de procedencia –Corn (elia tribu)- y el de filiación -M (arci) f (ilius)-. El nombre completo de Cicerón quedaba así: *Marcus Tullius, Marcifilius, Cornelia Tribu, Cicero*.

El liberto tomaba el *praenomen* y el *nomen* de su patrono, conservando su antiguo nombre como *cognomen* e indicando su condición: M Tullius, M (arci) L (ibertu), Hermodorus. Antes de alcanzar la libertad, es decir siendo esclavo, se llamaría: *Hermodorus Tullii Marci servus, o M. Tullii Ciceronis*"⁹.

Ahora bien, a continuación se considera una segunda vertiente en el análisis de los extranjeros en el contexto occidental del concepto:

2. DE LOS NO CIUDADANOS.- Los extranjeros están privados de las ventajas del Derecho de ciudadanía y únicamente participan de las instituciones derivadas del *íus gentium*; a los extranjeros que no tienen derecho de ciudadanía y con los cuales Roma no está en lucha, se llama *peregrini*.

⁹ Ibidem p.90

PEREGRINOS. Eran los habitantes de los países que habían hecho tratado de alianza con Roma o que se sometieron más tarde a la dominación romana reduciéndose al estado de provincias. Con motivo de ellos se creó el *praetor peregrinus*.

Carecían del *conubium*, del *commercium* y de los derechos políticos, aunque podían adquirirlos bien sea por la concesión completa del *ius civitatis* o bien por concesión especial de alguno de sus elementos. Gozaban del *ius gentium* y del derecho de sus provincias respectivas. Algunos no pertenecen a ninguna provincia y sólo participan del *ius gentium*. Eran los *peregrini dediticii*, pueblos que se rindieron a discreción, a los cuales quitaron los romanos toda autonomía; ocurría lo mismo con las personas que, por efecto de ciertas condenas, perdían el derecho de ciudadanía; se les asimilaba a estos peregrinos.

Los "LATINI". Estos peregrinos fueron tratados con más consideración, ya que se les otorgaron ciertas ventajas comprendidas en el derecho de ciudadanía romana:

"LATINI VETERES O PRISCI". Habitantes del antiguo latium. A la caída de Alba, Roma fue la cabeza de una confederación de ciudades latinas, *nomen latinum*, siendo regulada por algunos tratados la condición de sus habitantes. En 416, después de una revolución seguida del triunfo definitivo de los romanos, fue destruida esta coalición.

Condición jurídica. Los *latini veteres* tenían una situación cercana a la de los ciudadanos: En Derecho público gozaban del derecho de sufragio cuando estaban en Roma en el momento de la votación. Pero no tenían derecho a las magistraturas ni derechos de servir en las legiones.

En el Derecho privado poseen el *conubium* y el *commercium*, así como el derecho de comparecer en juicio mediante las *legis actiones*.

Desaparecen en 486, después de la guerra social. El derecho de ciudadanía fue concedido a los habitantes de toda Italia por la ley Julia en 664 y por la ley Plautia Papiria, en 665 (o sea el año 90 y 89 a. de C., respectivamente).

“LATINI COLONIARII”. Los romanos, para afianzar su dominio sobre pueblos vencidos, fundaron colonias en los territorios conquistados. Eran de dos clases:

a) *Colonias romanas*.- Las que se componían de romanos escogidos de la parte más pobre de la población. Continúan siendo cives y conservaban todos sus derechos.

b) *Colonias latinas*.- Estas se formaban por latinos o cives romanos que voluntariamente abandonaban su patria, perdiendo así su cualidad de ciudadanos volviéndose latinos.

Más tarde, cuando Roma extiende sus conquistas, hubo colonias en España, en Galia y en la mayor parte de los pueblos sometidos. En cuanto a su condición, poseen el *ius commercium* pero carecen del *conubium*, a no ser por la concesión especial. Ejercen los derechos políticos en sus ciudades, pero no en Roma.

“LATINI IUNIANI”. Al principio del Imperio, una ley *Iunia Norbana* concedió a ciertos libertos (manumitidos sin formas solemnes) la condición de latinos coloniales, aunque descargándoles de ciertas incapacidades particulares. Sólo tenían capacidad para los actos intervivos, pues no podían testar ni recibir nada por testamento; su posición se expresaba elegantemente con estas palabras: *vivunt quasi ingenui, moriuntur ut servi*.¹⁰

En Roma la calidad de ciudadano romano se adquiría por nacimiento o por causas posteriores al nacimiento.

¹⁰ Ibidem p.92

A) POR NACIMIENTO.- Sistema del *ius sanguinis*, no era el lugar de nacimiento, sino la nacionalidad de los padres la que confería la ciudadanía romana al hijo. Para nacer *civis* era preciso nacer de padres ciudadanos romanos.

Fuera de las *iustas nuptias* el hijo sigue la condición de la madre en el día del parto. De modo que si el padre era peregrino o latino, y la madre romana, el hijo nacía romano. Una ley Minicia, de fines de la República, dispuso que en estos casos, el hijo siguiera la condición del padre en el momento de la concepción; en cambio, sin esa ley nacía romano. Un senadoconsulto de Adriano decidió que la ley no se aplicara al nacido de ciudadana romana y un latino; el hijo nacía entonces ciudadano.

B) CAUSAS POSTERIORES AL NACIMIENTO.- Los liberados por un medio solemne, en el Derecho bizantino, adquirirían la ciudadanía romana juntamente con la libertad.

Las leyes fijaron diferentes medios de adquirir la ciudadanía; v.gr.: el establecido por la ley *Acilia Repetundarum* del año 631-632 de Roma (92) -123 o 122 a. de C.-, a favor de los peregrinos que acusasen e hiciesen condenar por concusión a un magistrado romano, y los que se señalaban de un modo especial para que pasasen a ser ciudadanos romanos los latinos. Adquirían éstos la ciudadanía romana: 1º. Yéndose a vivir a Roma, facultad que se restringió y finalmente se suprimió por la *Lex Licinia Mucia* (95 a. de C.); 2º Por el desempeño de magistraturas locales o formar parte de la curia en sus ciudades; 3º En premio a ciertos servicios de orden militar o social, y 4º En virtud de disposiciones destinadas a favorecer la natalidad legítima.

La adquisición de la ciudadanía por concesión graciosa del poder público emanaba de los comicios en la época republicana; también de las comisiones encargadas de la fundación de colonias o de los generales victoriosos. Más tarde fue otorgada por los emperadores, guardando muchas veces relación con

necesidades militares -reclutamiento de legionarios, premio a licenciados o fiscales-, extensión del impuesto sobre herencias.

La concesión podía hacerse tanto a personas singulares, cuanto a los habitantes de toda una ciudad o una región entera. No siempre se concedía la ciudadanía completa. Se daba a veces restringiendo parte de los derechos inherentes a la misma, v. gr.: *sine suffragio*, o se les otorgaba el *commercium* o el *conubium*. Bajo el Imperio el *conubium* fue concedido con frecuencia a veteranos.

CONCESIÓN DE LA CIUDADANÍA. *La Constitución de Caracalla.*- Caracalla, en el año 212 de C. en una constitución de alcance mal conocido, concedió la ciudadanía a todos los habitantes libres del Imperio.

Finalidad fiscal. Tuvo un propósito fiscal, ya que se pretendía aumentar el rendimiento de los impuestos que no cubrían más que los ciudadanos romanos; el vigésimo de las sucesiones y el del valor de los esclavos manumitidos; *vicesima hereditatum et libertatum*.

Alcance precisa. Conforme a una opinión general, esta medida no tuvo por efecto suprimir por completo a los latinos y a los peregrinos; ya que:

- a) Siempre hubo libertinos, latinos y dediticios.
- b) Siempre hubo ciudadanos privados del derecho de ciudad, en virtud de sentencias.
- c) Ese edicto, en fin, no se aplicaba verosímilmente más que a los habitantes actuales del Imperio. Los que más tarde fueron sometidos a la dominación romana, eran peregrinos. También extiende el Derecho Romano.

Reforma de Justiniano. El edicto de Caracalla se generalizó bajo Justiniano. Todos los habitantes del Imperio fueron *cíves*, también los manumitidos. Sólo eran peregrinos los que habían perdido el derecho de ciudadanía por una sentencia.

PERDIDA DEL DERECHO DE CIUDADANÍA.- Ello ocurría: a) Por todas las causas de reducción a la esclavitud; b) Por el efecto de ciertas condenas, como la interdicción del agua y del fuego y la deportación, que la reemplazó bajo Tiberio, y c) *dicatione*, cuando el civis abandonaba por su voluntad la patria para hacerse ciudadano de otra ciudad extranjera.¹¹

En el año 400 el imperio había disminuido drásticamente y debía recaudar los impuestos para poder mantener sus ejércitos, tarea cada vez más complicada ya que la producción agrícola consecuentemente también decaía por lo que Roma se vio obligada a depender de otras provincias para subsistir. El ejército romano debió contratar hombres para sus ejércitos, casi todos ellos llamados Bárbaros. Había una elevada proporción de hombres extranjeros sin arraigos patrióticos en los ejércitos de Roma, los esclavos, que representaban un alto porcentaje de la población, también eran bárbaros, es decir, el imperio estaba "barbarizado". Teodosio, fue el último emperador de todo el imperio, y antes de morir lo dividió en el imperio de oriente y occidente.

El imperio de occidente día a día se vio más débil y consecuentemente más amenazado por los bárbaros, sufría una grave dislocación económica, invasiones y el asentamiento de los pueblos germanos en el Imperio romano eran ya una gran realidad, hasta que por último un jefe de los héraculos, llamado Odoacro, en el año 476 pone fin al imperio tomando todo el poder, terminando con este hecho la Historia Antigua para dar paso a la llamada "Edad Media".

Edad Media

La Edad Media, o Medioevo, se separa en períodos: Temprana Edad Media (siglo V a siglo IX), Alta Edad Media (siglo IX a siglo XI) y Baja Edad Media (siglo XI a siglo XV).

El Medioevo es considerado como una época oscura atrasada cultural y socialmente, así como sumamente triste en la materia por resentir graves

¹¹ Ibidem, p. 94

limitaciones en la condición de los extranjeros, aunque en el Medioevo y el Feudalismo se sentaron las bases del desarrollo de la posterior expansión europea, el nacimiento del capitalismo y la modernidad.

Durante dicho periodo de la historia y en lo referente a los extranjeros, se destacó una figura llamada “derecho de albanagio” o “derecho de aubana” que era la confiscación por parte del señor feudal de los bienes de un extranjero al morir éste, ó su exclusión de la sucesión de todo súbdito. Derecho que llegada la Monarquía pasó a ser de la corona.

Durante la primera etapa de la edad media se dieron las segundas migraciones germánicas e invasiones protagonizadas por los vikingos procedentes del norte, y la debilidad de todas las fuerzas integradoras y de expansión europeas al desintegrarse el Imperio Carolingio. La violencia y dislocamiento que sufrió Europa motivaron que las tierras se quedaran sin cultivar, la población disminuyera y los monasterios se convirtieran en los únicos baluartes de la civilización.

Durante la alta edad media, (mediados del siglo XI) Europa se encontraba en un periodo de evolución desconocido hasta ese momento. La época de las grandes invasiones había llegado a su fin y el continente europeo experimentaba el crecimiento dinámico de una población ya asentada, es decir las migraciones permanecieron estáticas después de mucho tiempo.

Durante la Baja Edad Media ciudades como Venecia que llegó a ser la mayor ciudad a escala mundial gracias al desarrollo del comercio, crecieron enormemente y aparecen los grandes desplazamientos o migraciones entre el mundo rural y dichas ciudades, día a día personas debían viajar para comerciar, peregrinar o estudiar.

Por lo que refiere a la condición jurídica de los extranjeros en torno a los feudos estos presentaban diversas restricciones, tales como: a) en algunas partes los extranjeros “venían a ser esclavos del dueño de las tierras en que habían ido a establecerse”; b) “en otras se había concedido el derecho de vida y muerte sobre

los extranjeros”; c) “no se les permitía la entrada a su territorio sino con onerosas condiciones”; d) “se les obligaba a pagar gravosos impuestos que hacían difícil su permanencia”.¹²

Alrededor del 1300, hubo un gran cambio, comenzaron a manifestarse signos de agotamiento. La expansión de la producción y el comercio se hizo cada vez más lenta y finalmente se detuvo, la sociedad feudal había llegado a su límite. Esto significó que la agricultura, el comercio, la artesanía, el conocimiento y la cultura, dejaran de producir nuevos resultados.

La necesidad de solucionar tales problemas, originaron muchos de los cambios ocurridos entre los siglos XV y XVI, factores que tendieron a mejorar la calidad de vida de la gente y fundamentalmente a generar verdaderos cambios sociales, políticos y económicos.

Del conflicto entre la nobleza que no quería perder su privilegios feudales y de éstas dos clases sociales que deseaban cambiar la sociedad, fue surgiendo el mundo moderno, aunque modificar una estructura social tan rígida no fue una tarea fácil.

A través del crecimiento económico, que las diversas actividades comerciales le produjo a la burguesía, floreció y se afianzó una nueva clase social: la burguesía comercial. Esta nueva clase, comenzó a inducir una expansión ultramarina, en busca de nuevos mercados, gestándose así una época de grandes viajes terrestres y marinos, que en poco tiempo llevaría al descubrimiento de un nuevo continente: América.

Edad Moderna

En efecto, los comienzos de la Edad Moderna marcan el inicio de los viajes de descubrimientos, la formación de Imperios de ultramar, la colonización de otros

¹² Citado por ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Porrúa, México 2003, p. 426.

continentes y países por parte, principalmente, de los países europeos. El desarrollo de la navegación dio lugar a unos desplazamientos masivos de millones de personas que, al mismo tiempo que dieron origen a una verdadera despoblación en muchos países europeos, sirvieron para fundar y poblar muchos países nuevos, sobre todo en América, a través de un proceso que puede considerarse al mismo tiempo como una invasión y hasta genocidio (especialmente en los primeros tiempos) pero también como la fundación y desarrollo de un nuevo mundo con la justificación aparente de brindarles una mejor calidad de vida.

Una vez llegado a este punto, se pretende establecer una comparación relativa a como se comportaba el fenómeno migratorio paralelamente en el mundo mesoamericano, es decir, antes de llegar a la revisión histórica sobre el descubrimiento de América, es importante estudiar que sucedía con las sociedades que integraban el continente Americano.

Mesoamérica

Los grandes historiadores han coincidido en que el hombre americano no tuvo su origen en el propio territorio, sino que llegó a él por inmigración desde el continente asiático por el Estrecho de Bering, que pudo transformarse temporalmente en el Istmo de Bering.

Las grandes oleadas de la inmigración asiática se esparcieron por todo el continente americano y, bien sea por proceder de tribus y grupos humanos distintos, o por cruzamientos, alianzas y luchas entre ellos, así como por variables condiciones ecológicas, surgieron culturas sumamente diferenciadas, que van desde las rudimentarias familias y grupos nómadas hallados en el Desierto de Nevada, hasta estados imperiales y elevadas culturas autóctonas genuinamente americanas como, en México, las Olmeca, tolteca, teotihuacana, zapoteca, mixteca, maya y azteca, y en el Perú y países vecinos, la de los incas.

A la llegada de los españoles, las únicas sociedades urbanas que existían en América eran la azteca y la inca; la cultura maya ya había desaparecido.

La mayoría de los pobladores de América vivían de una agricultura simple, de la caza y de la pesca de animales y de la recolección de frutos. Muchos de estos pueblos eran nómadas y prácticamente no existía la división del trabajo. Estaban distribuidos a lo largo de todo el continente americano, desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

La sociedad mesoamericana estuvo formada por una zona nuclear superior y zonas marginales secundarias. La familia natural era el núcleo de la organización social agrupada en clanes del tipo llamado *Calpulli*. Éste combinaba la descendencia física – es decir que sólo pertenecían a él los nacidos dentro de él – con la propiedad comunal de la tierra. Por lo que se dice que la sociedad mexicana conservaba restos de la sociedad tribal de sus antecesores, es decir, el calpulli¹³.

De acuerdo con la concepción mesoamericana y aludiendo a los extranjeros, éstos no eran bien vistos en virtud de sus condiciones de disociación social y conductual, refiriéndose a éstos como marginados:

“En las bulliciosas calles de México hubo bastantes hombres y mujeres desprovistos de vínculos comunitarios a esas ciudades, situados, por tanto, en una condición marginal. Los muchachos que escapaban de la casa paterna, los antisociales expulsados de los barrios de sus ciudades, los delincuentes fugitivos que cambiaban de ciudad en ciudad para ocultarse, se convertían en marginados y deambulaban por las ciudades ejerciendo sus nuevos oficios [sin ser considerados naturales de la sociedad a la que llegaban, situando este concepto comparativo con el término ciudadano de la sociedad occidental]: cargadores,

¹³ BERNAL, Ignacio. *Formación y desarrollo de Mesoamérica*. Historia General de México. Col. México tercera edición, México, 1981, p. 153.

acróbatas, titiriteros, prostitutas, vagos mendigantes y, desde luego, ladrones callejeros y bandidos de los caminos”.¹⁴

De este modo, la dualidad conceptual “los otros” y “nosotros”, se refiere: a “*nosotros*” como los hombres en el sentido conocido que hacían los griegos de nosotros, y los bárbaros, “los otros”. “*Nosotros*” para la sociedad mexicana fue siempre el centro del mundo. Los bárbaros concebidos como “los otros” eran los extranjeros, generalmente gente venida del norte de Mesoamérica que se habían debilitado antes y en el transcurso de la historia, por acciones corrosivas externas y que se alineaban en distintos niveles culturales.

La Ciudad-Estado estaba gobernada por un rey (Tlatoani) que era la unidad política fundamental, bien fuera como la capital de un reino o uno de sus señoríos componentes; comprendía una zona central que incluía los edificios públicos (palacios de gobierno y templos) rodeados de una zona densa de población de carácter urbano, tanto por la densidad de las poblaciones como por la ocupación de sus habitantes, que eran los gobernantes con sus servidores, artesanos y comerciantes. Así, la ciudad era un conglomerado social asociado con una estratificación económica y política derivada de la conquista por guerra, asociación por alianzas y ampliación de las redes de parentesco, y diferenciación por la pugna del poder político de los señoríos aledaños a las ciudades centrales.

Se dice que la política establecida en el mundo mesoamericano permitía lo que muchos investigadores han dado en llamar un “derecho internacional”, que establecía usos bien definidos de cómo mantener relaciones económicas, ceremoniales y de cómo hacer la guerra y por lo tanto de cómo obtener y qué hacer con los esclavos; este tipo de derecho establecía una unidad sociocultural mucho más duradera que las unidades políticas formales establecidas.

¹⁴ ESCALANTE GONZALBO, Pablo. *Sociedades y costumbres nahuas antes de la conquista*, Arqueología Mexicana, [vol. III, No. 15], Raíces, México 1995, p.14.

Recordemos que los segmentos políticos-territoriales que conformaban un señorío se encontraban conectados con un sistema social estratificado, en donde unos segmentos incluían familias nobles políticamente dominantes, otros estaban formados por plebeyos, pero ambos ligados por lazos de parentesco y/o étnicos. Estos segmentos con un origen étnico particular fueron denominados con el nombre de *calpulli*. Así la importancia para determinar la pertenencia al *calpulli*, era el factor étnico y/o el parentesco, pero para la sociedad era más importante determinar la función que el *calpulli* tenía dentro de la estructura social. El común del pueblo recibía el nombre de *macehualtin*, éstos eran los gobernados y tenían la obligación de pagar tributo y servicios personales.

Cabe hacer mención que en términos más amplios, el *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Organización del *calpulli*:

- a) El *tecuhtli*, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los *tequitlatos*, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los *calpizques*, recaudaban los tributos.
- d) Los *tlacuilos*, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del *calpulli*.

Para entender lo que era “ciudadano” en la época mesoamericana, es mejor utilizar el concepto de estamento, como categoría jurídica que combina todo un conjunto de funciones económicas, políticas y sociales. Todo individuo pertenecía a un estamento dado y por lo tanto, tenía todos los derechos y obligaciones de éste, es decir, el individuo actuaba según su adscripción al estamento dado.

En cuanto a los extranjeros que llegaban a una ciudad, se podían diferenciar:

- a) Los que llegaban en forma de esclavos y eran comprados por grandes señores [*tlatoanis*];
- b) Por plebeyos para servir en las casas y por los campesinos;
- c) Por la gente que tenía un oficio especial como los artesanos, etc.
- d) Los que eran obtenidos como botín de guerra y que hacían de los guerreros [fueran éstos nobles o *macehuales*] reconocidos *tequihuas* (gente que tiene un trabajo), y que podían aspirar a ser altos funcionarios. Sin embargo, la mayoría de las veces, muchos de estos extranjeros, eran destinados y ofrendados a las ceremonias y rituales en honor de los dioses.

Por último, los que conformaban parte de un pueblo o *altepetl* que habían sido derrotados y huían a regiones lejanas en donde eran acogidos como “refugiados políticos”, pasando a formar parte de la nueva ciudad y contribuyendo al mosaico étnico de otra región. En este último caso, los nuevos pobladores formaban *calpullis* donde su origen étnico distintivo contribuía a reforzar la personalidad corporativa del grupo, participando en la división administrativa y ceremonial del trabajo.

De esta manera, el concepto contemporáneo de extranjero en Mesoamérica ha estado ligado a la relación socioeconómica de la ciudad, por lo que su “nacionalización” dependía directamente de la forma como se relacionaba étnicamente con otras naciones, destacando el derecho indiano como un factor de control del crecimiento urbano de las ciudades precolombinas.

Estas civilizaciones contaban con una estructura económica, cultural y social muy bien establecida, misma que vino a romperse a partir del llamado “descubrimiento de América”. Cabe señalar que si bien cierto que la historia de cada continente se fue desarrollando en su propio tiempo y espacio, con el descubrimiento de América se da la unión de dos mundos diferentes.

Descubrimiento de América y la Conquista del nuevo continente.

El descubrimiento de América, debe considerarse únicamente como una expresión, es decir como el acto del descubrimiento; que importó un encuentro de dos mundos muy diferentes y a una serie de viajes que hicieron los españoles. Las consecuencias de este encuentro entre dos mundos fueron dramáticas para los nativos americanos; la matanza de millones de seres humanos y la desaparición de las culturas nativas.

Durante el proceso de descubrimiento del nuevo continente fueron realizados una serie de viajes que culminaron con la conquista de diversos territorios.

El proceso de la llegada de Cortés en 1519 a la capital azteca, Tenochtitlán, en apariencia había sido pacífica, pero como se sabe no tardó en tomar prisionero a Moctezuma, y la muerte de este llegaría muy pronto, trayendo como consecuencia la sumisión del pueblo azteca a favor de los españoles, convirtiéndose en uno de los centros del imperio español en América.

La invasión europea produjo un tremendo impacto entre los pueblos que habitaban América. Para estas sociedades que habían vivido aisladas del resto del mundo, los europeos representaban algo totalmente desconocido.

Toda su vida cambió a partir de la conquista. Su organización económica, social y política, sus creencias religiosas, su visión del mundo y las costumbres de su vida cotidiana, se derrumbaron.

La conquista del Nuevo Mundo fue impulsada por instituciones como los Estados monárquicos, la Iglesia Católica y las grandes compañías comerciales. Pero la importancia de estas instituciones no olvida que los protagonistas de este proceso histórico fueron los conquistadores, hombres reales, de carne y hueso con poca o ninguna fortuna en tierras o en dinero, aunque algunos de ellos eran de origen

noble, que pese a todo se convirtieron en extranjeros, es decir eran personas en tierra ajena, extranjeros que impulsados por el sueño de obtener riquezas y prestigio social cruzaron el océano pese a los riesgos que la empresa suponía.

Si se traslada lo anterior a los actuales días, es posible percibir que en la mayoría de los casos cuando un extranjero decide radicar en otro país lo hace en busca de mejores oportunidades económicas, es decir, el detonante de la migración en la mayoría de los casos en realidad no ha cambiado mucho.

Por un largo periodo de años los españoles gobernaron el continente americano, años durante los cuales se fueron dando sucesos tanto en América como en Europa, tales como el desarrollo de la Revolución Industrial el cual dio origen al mayor proceso migratorio de toda la historia que involucró a miles de millones de campesinos en todo el mundo que fueron dando origen, a su vez, al crecimiento descontrolado y excesivo de ciudades enormes.

Las migraciones son un fenómeno que ha existido desde que existe el mismo hombre, es un fenómeno que se dará mientras sobreviva la especie humana. Al extranjero antiguamente se le dio un trato inhumano, todo aquel individuo ajeno a su territorio era considerado como un bárbaro, como un enemigo, como una persona carente de derechos pero a quien le eran impuestas cargas innumeradas.

Si bien es cierto que durante el proceso de colonización los colonizadores, es decir, gente extranjera, aprovechando sus recursos se impusieron a las civilizaciones existentes, y aparentemente surgieron “cambios en beneficio de América”, también es cierto que la calidad de vida que se brindaba al ser humano tanto en el continente Americano como en el Europeo, entre otras cosas carecía de igualdad, existía una discriminación excesiva, situación que de alguna manera vino a cambiar a partir de la Revolución Francesa.

La Revolución Francesa

La Revolución Francesa no fue sólo importante para Francia, sino que sirvió de ejemplo para otros países en donde se desataron conflictos sociales similares en contra de un régimen anacrónico y opresor, como era la monarquía. Esta revolución significó el triunfo de un pueblo (la burguesía) oprimido y cansado de las injusticias, sobre los privilegios de la nobleza feudal y del Estado absolutista.

Dicha Revolución trajo consigo diversos resultados de suma importancia como fue la destrucción de lo que quedaba del sistema feudal; los fuertes golpes que dio a la monarquía absoluta; la creación de una República de corte liberal, la difusión de la declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano; la separación de la Iglesia y el Estado en 1794; la incursión de un pensamiento de libertad que llevaría más adelante a la independencia de las colonias iberoamericanas, entre otros.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es, junto con los decretos del cuatro y el once de agosto de 1789 sobre la supresión de los derechos feudales, uno de los textos fundamentales votados por la Asamblea Nacional Constituyente formada tras la reunión de los Estados Generales durante la Revolución Francesa.

El principio de base de la Declaración fue adoptado antes del catorce de julio de 1789 y dio lugar a la elaboración de numerosos proyectos. Tras largos debates, los diputados votaron el texto final el día veintiséis de agosto del mismo año.

En la declaración se definen los derechos "naturales e imprescriptibles" del hombre como la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión, entre otros. También reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia, reconoció la figura del asilo, el cual sería dado a los extranjeros desterrados de su patria por la causa de la libertad, negándosela a los tiranos.

Uno de los grandes cambios que surgió a favor de los extranjeros durante esta época, es el que se plasmó en el Decreto de la Asamblea Constituyente en 1790, al declarar que los nacionales y los extranjeros eran iguales, trayendo como consecuencia la abolición expresa al derecho de aubana.

Más adelante por un decreto del ocho de abril de 1791, se permitió heredar a extranjeros no residentes en Francia, aún siendo francés el autor de la sucesión.¹⁵

Lo anterior sin duda viene a indicar un antecedente verdadero para la creación de un derecho de extranjería.

El Código de Napoleón, a través de los artículos 726 y 912 resucitó, por razones de reciprocidad (artículo 11) el derecho de aubana, pero la ley de 14 de julio de 1819 volvió a permitir que los extranjeros heredasen y dispusieran de sus bienes en toda Francia aún sin que hubiese reciprocidad y con la única excepción para el caso de que concurren como coherederos extranjeros y franceses y estos últimos sean excluidos de los bienes que existan en país extranjero, caso en el cual éstos podrán aportar una porción igual al valor de los bienes existentes en el extranjero.¹⁶

Siglo XIX y Siglo XX

Por lo que hace al siglo XIX lo más destacado son las grandes migraciones que se dieron a los Estados Unidos entre 1820 y 1930, alrededor de 26,180,000 emigrantes procedentes de Europa y en la América Latina se colocan 6.000,000 en este lapso¹⁷. Lo anterior habla que al extranjero se le trataba bien, caso contrario hubiera regresado a su país de origen, lo cual resulta contradictorio a nuestros tiempos si se toma en cuenta el trato que el país del norte le da a los migrantes actualmente.

¹⁵ Citado por ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Porrúa, México 2003, p. 427

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibidem p. 428.

En el año de 1874 es llevada a cabo en Suiza la primera sesión del Instituto de Derecho Internacional, el cual fue creado en 1873 como una organización privada destinada al estudio y desarrollo del Derecho Internacional. Se encuentra formado por setenta y dos asociados, sesenta miembros y miembros honorarios invitados por la organización, son personas que han demostrado un trabajo académico notable en el área del Derecho internacional, y está restringido a aquellos que se consideran libres de presiones políticas. La intención de la organización es tener miembros distribuidos por todo el mundo; están representados más de 100 países diferentes.

El instituto organiza congresos bianuales para estudiar el Derecho internacional vigente, y se proponen modificaciones en las áreas que consideren pertinentes. Sus recomendaciones afectan las áreas de los derechos humanos y las resoluciones pacíficas de conflictos, y siempre bajo la supremacía de la justicia y de la humanidad. La organización todavía se mantiene activa, aunque no tiene poder decisivo sobre los gobiernos, ya que se trata de una organización privada, sus recomendaciones se toman con mucho respeto, y a menudo se incluyen en los cuerpos normativos de los tratados internacionales.

Por ahí de 1929, dicho Instituto llevo a cabo en la Ciudad de Nueva York una declaración en la que sostuvo: “Es deber de todo Estado reconocer a todo individuo el derecho de igualdad a la vida, a la libertad, y a la propiedad y conceder a todos en su territorio, plena y completa protección de esos derechos, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, idioma o religión”.¹⁸

Dicho documento vino a ser antecedente de una carta, que en un futuro seria una de las Declaraciones más importantes que se han hecho a nivel Internacional en nuestros tiempos.

En efecto, La "Carta de las Naciones Unidas" es el documento por medio del cual se constituyen las Naciones Unidas. Su historia se remonta al doce de julio de

¹⁸ Ibidem, p. 430

1941 con la "Declaración de Londres", firmada por los representantes del Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, y Sudáfrica, además de los gobiernos en exilio de Bélgica, Checoslovaquia, Grecia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Yugoslavia y Francia. Este documento se pronunciaba a favor de la concertación de la paz de forma conjunta, estableciendo que la única base de una paz duradera es la cooperación voluntaria de todos los pueblos libres para evitar la amenaza de una agresión.

En 1944 se empieza a proyectar la creación de la Organización de las Naciones Unidas en la Conferencia de Dumbarton Oaks que terminó el siete de octubre de ese año. Entre los principales avances que se obtuvieron está el de la propuesta de que se instituyera un órgano esencial en las Naciones Unidas cuyo objetivo fuera conservar la paz del mundo. Posteriormente, en la Conferencia de Yalta, el once de febrero de 1945, se especificó la forma de votar en dicho órgano.

Finalmente del veinticinco de abril al veintiséis de junio de 1945 se llevó a cabo la Conferencia de San Francisco, que se basó en las Conferencias de Dumbarton Oaks y de Yalta, además de tomar en cuenta algunas enmiendas propuestas por varios gobiernos.

Esta Conferencia forjó la "Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", que fue aprobada por unanimidad y firmada por todos los representantes.

La "Carta de las Naciones Unidas" entró en vigor el veinticuatro de octubre de 1945, fecha en que China, Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, la Unión Soviética y la mayor parte de los demás signatarios depositaron sus instrumentos de ratificación. El "Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", que regula a la Corte Internacional de Justicia es parte Integral de la Carta.

Consecuencia de la Carta de las Naciones Unidas es sin duda la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", emitida por la Organización de las Naciones

Unidas en 1948, donde se hacen claros y evidentes los derechos inherentes de todos los seres humanos.

Dicha Declaración fue concebida cuando el mundo despertaba y empezaba a tomar en cuenta las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, cobrando millones de vidas.

La importancia de los "Derechos Humanos" radica en que es un instrumento de protección para la humanidad y un patrón de conceptos y comportamiento a seguir, tanto al nivel individual como global. También, a que no es un instrumento sectario, sino una declaración y afirmación de carácter global, quizá universal. Su importancia e impacto es que fue firmada y ratificada por representantes de los gobiernos de todo el planeta.

La "Declaración Universal de los Derechos Humanos" es el único documento en la historia de la humanidad que fue ratificado por más de treinta y cinco estados y gobiernos. Con la aprobación, el dieciséis de diciembre de 1966, a unanimidad, en la Asamblea General de la Naciones Unidas, de los tres instrumentos que son parte de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", toma el paso más significativo de protección y respeto a favor del ser humano en la historia de la civilización.

La "Declaración de los Derechos Humanos" y sus órganos es el único mecanismo global en existencia que protege los derechos inalienables del ser humano.

En materia de condición jurídica de los extranjeros dicha declaración resulta de suma importancia en sus dos primeros artículos que a la letra manifiestan:

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

“Artículo 2.- Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión

política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”¹⁹

En lo referente a la legislación dirigida hacia la condición jurídica del extranjero en México, se pueden señalar como notablemente importantes los siguientes antecedentes:

Durante el Virreinato estuvo vigente el Código de las *Siete Partidas*, este fue promulgado durante el reinado de Alfonso X, en cuya ley (I.T. 23, p. 4) se estableció que: el estado de los hombres sería la condición o manera en que los *omes vivien* o están. De esta condición o manera se deriva que algún individuo pudiera estar en estado natural o ser extranjero (Ots Capdequí).

Fuentes del derecho castellano, de esa época, hicieron la distinción entre naturales y extranjeros, mencionaban que la pérdida del estado natural se producía por desnaturalización o por renuncia voluntaria al estado natural. La promulgación del concepto de exclusivismo colonial, establecía que los extranjeros tenían prohibida la entrada al territorio de la Nueva España, excepto con permiso expreso, otorgado por los monarcas españoles. Diversos investigadores y naturalistas de la época, que querían viajar a la Nueva España, tenían rigurosamente que conseguir dicho permiso.

Las fuentes bibliográficas mencionan que todavía a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando se establecieron algunos extranjeros en territorio de la América Española, la condición de éstos fue muy precaria en cuanto a sus derechos y garantías individuales, ya que prevalecía una actitud claramente en su contra.

En los albores de la Independencia se encuentra un primer pronunciamiento en favor de la aceptación del extranjero. Se tiene el documento expedido por Ignacio

¹⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. Cit. p. 431

López Rayón en agosto de 1811, donde el artículo segundo expresaba que todo extranjero que quisiera disfrutar de los privilegios de un ciudadano americano, debería impetrar una carta de naturaleza a la Suprema Junta, la cual se habría de conceder con acuerdo del ayuntamiento respectivo.

Se cuenta con el registro de otros textos, en los que se determinan situaciones favorables hacia los extranjeros, tales son los casos, por ejemplo, del escrito por José María Morelos "*Los Sentimientos de la Nación*" (los artículos. 10 y 16); del Decreto Constitucional para la *Libertad de la América Mexicana* en su artículo 14 del 22 de octubre de 1814, entre otros.

A partir de estos escritos, se comienza a trabajar en la problemática de la condición jurídica de los extranjeros en los siguientes documentos: el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (artículos. 30 y 18), Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Acta de Reforma del veintiuno de diciembre de 1846, y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana (artículo 13).

En esta última se establece que: a los extranjeros casados o que se casen con mexicanos o que fueren empleados en servicio y utilidad de la República, o de los establecimientos industriales de ella, o que adquieran bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturaleza, sin otro requisito, si la pidieran.

Sin embargo, es hasta 1854 en el Derecho del Gobierno sobre Extranjería y Nacionalidad expedido por Antonio López de Santa Anna, donde se percibe un primer cuerpo legal que regule la condición jurídica del extranjero.

En la Constitución de 1857, se encuentra una postura por parte del gobierno hacia los extranjeros en virtud de que en su artículo primero se "establece que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales... sólo se

limitan los derechos del hombre en materia política a los no ciudadanos de la República pero, entendiéndose que puede haber mexicanos no ciudadanos”²⁰

Por otra parte el artículo 32 decía que los mexicanos serían preferidos sobre los extranjeros, en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que sea indispensable la calidad de ciudadano. “...El artículo 33 establece expresamente, en favor de los extranjeros que éstos tienen derecho a las garantías consagradas por la sección primera del título I de esta Constitución pero reserva a favor del gobierno la facultad para expeler al extranjero pernicioso. Agrega este dispositivo que los extranjeros tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos.”²¹

En 1886, Ignacio L. Vallarta fue autor de la Ley que llevaría su apellido, en la cual regulo el tema de la condición jurídica de los extranjeros lateralmente con el de la nacionalidad. Asimismo definió expresamente a los extranjeros como “los nacidos fuera del territorio nacional que sean súbditos de gobiernos extranjeros y que no se hayan naturalizado en México”.

Por lo que refiere a esta Ley, Arellano García señala que se pueden hacer las siguientes reflexiones:

- “...1. En principio se desea la igualdad de nacionales y extranjeros tanto para el goce de los derechos civiles como para el disfrute de las garantías individuales consagradas en la Constitución de 1857 (artículo 30).
2. El principio anterior tiene varias salvedades restrictivas para los extranjeros:
 - a) el gobierno mexicano puede expeler al extranjero pernicioso (artículos 31 y 38);
 - b) Por razones de reciprocidad La Ley Federal puede modificar o

²⁰ Ibidem, p. 440

²¹ Idem.

restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros (Artículo 32); c) Los extranjeros no gozan de derechos políticos que corresponde a los ciudadanos mexicanos (artículo 36); d) La Ley de 1886 no concede a los extranjeros los derechos que a estos niega la Ley Internacional, los tratados o la legislación vigente en la República (artículo 40).

3. El principio de igualdad también sufre excepciones favorables a los extranjeros en la Ley de 1886: a) Los extranjeros pueden apelar a la vía diplomática en caso de denegación de justicia o de retardo voluntario en su administración (artículo 35); y b) Los extranjeros están exentos del servicio militar (artículo 37)...²²

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, reconocía la calidad de mexicanos a los nacidos en el territorio nacional, de padres mexicanos de nacimiento o por naturalización, y a los hijos de madre mexicana y de padres ignorados o de nacionalidad desconocida, o nacidos fuera de la República, de madre o padre mexicano y padre desconocido, y a extranjeros que se naturalizaran conforme a esa ley.

Ahora bien, durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz se promulgo la Ley de Inmigración de 1908, la cual constaba de cinco capítulos y cuarenta y un artículos.

Este ordenamiento entró en vigor el primero de marzo de 1909 y rigió hasta el 31 de mayo de 1926. De acuerdo con esta Ley toda la materia de inmigración era competencia de la Secretaría de Gobernación. Dicha Legislación resulto de suma importancia para regular la entrada y salida de los extranjeros, convirtiéndose en el primer antecedente de la primera Ley General de Población de 1936.

A finales del año 1925 fue enviada una iniciativa a la Cámara de Diputados a petición del Presidente Plutarco Elías Calles con el fin de derogar la Ley de 1908, iniciativa que resulto procedente y el primero de junio de 1926 entro en vigor la

²²Ibidem, p. 441

nueva Ley. Dicho cuerpo legal quedó integrado por diez capítulos y ciento tres artículos que regulaban la inmigración y novedosamente la emigración.

En 1930 la nación tuvo enfrente la necesidad de resolver un claro problema de migración que estaba a la luz de día, por lo que el dieciocho de enero de ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en virtud del cual el Congreso de la Unión facultaba al presidente de la República para reformar la Ley de Migración de 1926, facultad que vino a ejercer el Presidente Pascual Ortiz Rubio.

Así las cosas y en uso de dicha facultad, el Presidente de la Unión, expidió la nueva Ley de Migración de 1930 abrogando la de 1926, misma que contenía dieciocho capítulos y ciento sesenta y un artículos que regularon la materia migratoria de manera más detallada.

El seis de junio de 1932 el Presidente Pascual Ortiz Rubio antes de dejar el poder, expidió el Reglamento de la Ley de Migración, constante de veinte capítulos desarrollados en doscientos ochenta y tres artículos, mismos que desarrollaban el contenido de la Ley de Migración vigente. Dicho reglamento permaneció vigente hasta 1950.

La Ley General de Población de 1936 nombrada así por primera vez, fue expedida el veinticuatro de agosto de dicho año, contenía seis capítulos con un total de doscientos siete artículos. Dicha ley amplió el campo de acción de la regulación migratoria a la demográfica. Esta Ley careció de Reglamento por lo que siguió vigente el Reglamento narrado en el párrafo que antecede.

El treinta de Diciembre de 1947 entro en vigor la nueva Ley General de Población, abrogando la de 1936. Fue la primera expedida por el Congreso de la Unión según la facultad que se establecía en el artículo 73 fracción XVI de la Carta Magna, ya que las leyes anteriores habían sido expedidas por el Ejecutivo Federal. Esta Ley contenía ciento doce artículos distribuidos en cinco capítulos.

La Ley de 1947 igualmente tuvo un enfoque demográfico y humanista para con los extranjeros que perdieron patria, familia y hogar con motivo de la guerra o de las persecuciones políticas de esa época.

El nuevo Reglamento a regular la Ley General de Población fue expedido el treinta y uno de enero de 1950 abrogando en consecuencia el Reglamento de la Ley de Migración de 1932.

Finalmente el siete de enero de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Población que actualmente rige la materia migratoria en nuestro país. Cabe señalar que durante el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León fue expedido el Reglamento de la Ley General de Población que actualmente regula el desarrollo de la Ley General de Población vigente.

Se han considerado a lo largo de estas reflexiones la importancia histórica de los extranjeros y su papel en la conformación de las ciudades del mundo antiguo. Se ha procurado establecer una relación sucinta del papel que ha jugado el extranjero a lo largo de esta era, asimismo se hizo una breve referencia de la evolución legislativa que ha acontecido en el país en lo referente a la condición jurídica de los extranjeros con la intención de definir más adelante los términos modernos sobre el significado del fenómeno migratorio y su condición actual en la nación.

Resulta importante configurar en primer término las condiciones jurídicas del proceso social que vienen desarrollando los no mexicanos, para estar en posibilidad de plantear con posterioridad el problema central de este trabajo de investigación que pretende aportar elementos de análisis, cuya finalidad será mejorar el procedimiento de legal estancia de los extranjeros en el país. Así, se analizan los siguientes conceptos:

1.2 CONCEPTO DE EXTRANJERO

Una vez conocidos algunos antecedentes de la movilidad humana procede dar la definición de extranjero, situación que no resulta sencilla en virtud de que para conceptualizarlo habrá que establecer quién se considera que posee la nacionalidad mexicana.

En primer término es necesario entender diversos conceptos tales como: “nación” “nacionalidad” “ciudadanía” y “naturalización”.

El vocablo Nacionalidad se deriva de la palabra Nación, y en relación a ella existen numerosas definiciones de las cuales se infiere a aquella que dice lo siguiente:

*La Nación es el “Conjunto de personas ligadas, bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las mismas creencias religiosas, bien por la identidad de costumbres, bien, sencillamente, por sentir aspiración a realizar unidas el propio destino, por cualesquiera de las expresadas circunstancias o reunión de algunas de ellas...”*²³

En una opinión personal la nación se entiende como el conjunto o sociedad natural de personas en un espacio geográfico que se encuentran ligadas entre sí debido a que comparten las mismas costumbres e idioma, así como que se encuentran inclinadas a la comunidad de vida y a la conciencia de un destino común.

La nacionalidad por su parte el Maestro De Pina Vara Rafael la define como “*el vínculo jurídico que liga a una persona con la nación a que pertenece*”²⁴

Hay que mencionar que todo individuo habitante de este planeta, tal y como lo

²³ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, vigésima novena edición, Porrúa, México 2000, p. 378.

²⁴ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, vigésima novena edición, Porrúa, México 2000, p. 378.

señala el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, tiene derecho a una nacionalidad, la cual se trata de un fenómeno social al que la norma atribuye consecuencias jurídicas. Por lo tanto, la Nacionalidad únicamente se podrá aplicar a las personas que pueden tener una relación con el Estado.

Por su parte el maestro Carlos Arellano García la define como *“la Institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada.”*²⁵

La nacionalidad es una situación que para definirla se deben analizar sus diversos aspectos, entre los más importantes el social, el cultural y el territorial.

En su aspecto social, porque influye el nacionalismo como una ideología, ya que como es bien sabido, el ser humano tiende a agruparse y durante la convivencia comparte rasgos determinados que le permiten identificarse con otros, surgiendo así sentimientos de pertenencia a una nación.

En su aspecto cultural, ya que los individuos al formar parte de una Nación se unen al compartir diversas costumbres, entendiendo a la costumbre como una práctica social reiterada y ejercitada de manera continua por los miembros de un grupo de personas que conforman una sociedad al ejecutar un modo de vida similar y que en conjunto, conforman una expresión cultural que se pretende trascienda a los miembros de la organización de generación en generación.

Por otra parte se sabe que una nación, puede ejercer su cultura en cualquier territorio sin perder su nacionalidad. Es posible que durante este ejercicio, la nacionalidad transportada hacia otro lugar sufra algunos cambios en su estructura cultural, modificando el comportamiento de sus integrantes; esto puede generarse al encontrarse con otros grupos culturales asimilando algunas de sus costumbres.

²⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos Op. Cit. p. 191

Este cambio cultural afecta directamente la esencia de la nación y puede generar una nueva nacionalidad distinta e independiente a la original; tal efecto ha estado presente en toda interacción social del hombre relacionada con el desplazamiento geográfico de una nación, tales como exploración, guerras, invasiones o colonizaciones, todas ellas han generado transformaciones culturales que derivan en la fundación de nuevas naciones.

Entiéndase que esta transformación solo puede ocurrir si un grupo numeroso con una identidad nacional se desplaza o reubica; un ente individual, inclusive investido e identificado con una nacionalidad no podría imponer tal efecto, ya que su estado solitario no posee un motor de fuerza social para lograr el cambio; por el contrario, esta misma relación espacio geográfico-nación, podría lograr un efecto inverso y assimilar al individuo a la colectividad y sentimiento nacional que domina la región.

También es posible que en un mismo espacio geográfico coexistan dos o varias naciones, en tal sentido es necesario que dichas naciones compartan varias costumbres en común. Está claro que una nación no puede ejercer su identidad cultural si no se encuentra ubicada en un espacio geográfico determinado; de igual forma esta identidad cultural no puede ser ejecutada sin un número suficiente de miembros de dicha nacionalidad ubicados en un mismo espacio geográfico.

En algún momento, es posible que una nación, sola o en coexistencia de otra, pueda asumir supremacía del espacio geográfico en el que reside, y hacerse del control de éste para ejercer por la vía de hecho o por derecho, la propiedad de ese espacio como territorio para toda su nación. Este control geográfico y de demarcación territorial, conlleva a una indudable asociación y ejecución de todas las costumbres culturales de la nación, haciendo que el territorio conforme parte indudable del sentimiento, propiedad e identidad nacional; esta situación se mantendrá hasta tanto otra nación o coalición la despojase de tal control que tiene sobre el territorio.

En tal sentido es como se suele decir que una nación posee una cultura propia con

la cual se identifica y con la cual sus miembros simpatizan, o adoptan tal nacionalidad. Este sentimiento nacional es muy profundo, de alguna manera es inmensurable; desde un punto de vista nacionalista, la simpatía hacia una nacionalidad debería ser amplia, abarcar la totalidad de sus implicaciones, es decir, no se podría manifestar el hecho de que al compartir una sola actividad de la cultura nacional, se está aceptando o ejerciendo la nacionalidad.

Nacionalidad significa también la pertenencia de una persona a un ordenamiento jurídico concreto. Este vínculo del individuo con un Estado concreto le genera derechos y deberes recíprocos. Este tipo de nacionalidad (española, portuguesa, belga, mexicana, iraquí, etc.) se mezcla conceptual y prácticamente con el concepto de nacionalidad como situación social, pues las leyes son inevitablemente un hecho social.

Una vez que una nación esté provista de una solidez cultural, suficientes integrantes y recursos, así como del dominio de un territorio puede eventualmente, si así sus costumbres lo aceptan, fundar un Estado para ejercer el control sobre ese territorio para garantizar la supervivencia de la nación. El Estado una organización inmaterial, una autoridad que ejerce su supremacía y poder sobre un territorio y toda la población que en el habitan; normalmente, su fuerza se encuentra regulada bajo los principios de su cultura generadora, o bien sobre los principios culturales de la nación que la constituyó. En tal sentido, se debe recalcar que puede existir una nación sin Estado y sin territorio; pero no puede existir un Estado sin nación y territorio, por que no ejercería su poder sobre ninguna persona, cosa o lugar.

Con la creación de un Estado por parte de una nación, la nacionalidad adquiere un carácter legal. Para constituir un Estado es necesario un marco legal que regule el funcionamiento y poder que ejerce a sus pobladores sobre su territorio, entiéndase su propia constitución, leyes y normas.

El dominio de la nación generadora del Estado, ejerce su fuerza para legalizar y preservar dentro de estos instrumentos la identidad cultural de la nación, por lo que

un Estado está inseparablemente asociado con una nación (y con una identidad cultural), aunque por hecho varias naciones culturales ejerzan vida e interacción dentro del territorio de esa nación, ya que están ubicadas en un espacio geográfico.

Al momento de su constitución, la nación generadora adopta por derecho la nacionalidad del Estado al cual ha formado, y se genera un nuevo concepto para investir a los entes que harán vida dentro del Estado, con la cual todos los pobladores de su territorio dominado podrán participar e interactuar con el.

Este concepto es la ciudadanía, es un estado de derecho para un poblador dentro de un Estado, estado de derecho porque se encuentra regulado por un marco jurídico; la ciudadanía, dota de derechos y deberes a un poblador con los cuales puede participar, dentro de sus limitaciones, en la vida pública del Estado; tales derechos pueden ser los relacionados con los beneficios que garantiza el Estado, así como la entrega de un documento de identidad nacional, asistencia consular en el exterior o cualquier otro derecho contemplado en las normas del Estado.

El concepto de nacionalidad debe ser distinguido del de la ciudadanía. Normalmente y por derecho, todos los integrantes de una nación son ciudadanos de su Estado o gozan de todos sus derechos y se encuentran sometidos a sus deberes, con requisitos legales que previamente el mismo Estado ha establecido. En la actualidad, es muy raro encontrar naciones sin Estado, por lo cual la nacionalidad y la ciudadanía, y todos los conceptos jurídicos relacionados con ambas se encuentran inseparablemente asociados.

Por lo anteriormente expuesto, se debe reconocer que se puede adoptar una nacionalidad por la vía del hecho al reconocer un sentimiento y simpatía por la nación; así como también por la vía del derecho cuando a través de un órgano del Estado de una nación, se confiere el legítimo derecho a adoptar la nacionalidad, a lo cual se le llama naturalización.

En el Estado mexicano y de acuerdo a su Ley Suprema, el artículo Trigésimo manifiesta: “La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por

naturalización...”. Este precepto constitucional requiere un especial estudio, por lo que se hará referencia del mismo en el capítulo concerniente a la normatividad que rige el presente tema de investigación.

Una vez definido el concepto de nacionalidad, y de acuerdo al sistema jurídico mexicano, se tiene que el concepto de extranjero se obtiene por exclusión. Se considera jurídicamente al extranjero desde el punto de vista de la Constitución Mexicana:

“Artículo 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.”

Asimismo dicho precepto constitucional señala categóricamente que: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

Las referencias bibliográficas señalan que: un *extranjero* es un individuo que no es ciudadano del Estado donde reside, o del Estado donde se encuentre temporalmente. Se considera como tal, a quien no forma parte de la comunidad política que se adopta como referencia.

El término extranjero en la mayoría de las ocasiones trae a la mente a un individuo en primer sentido de aspecto diferente, a alguien ajeno a la cultura propia, a la nación y en muchas ocasiones al lenguaje, incluso al oír el término extranjero, se puede crear mentalmente una línea geográfica que divide territorios apelando al sentido de pertenencia a un grupo social, remarcando la diferencia entre los míos y los otros.

En una visión Antropológica del significado social del extranjero, se tiene que es todo aquel individuo cuya identidad cultural no pertenece a un grupo social determinado por su territorio, su lenguaje, sus costumbres y con quien no se comparte una ideología por ser ajeno a la territorialidad y a su grupo étnico, entendido éste, no con una identidad racial, sino estrictamente cultural.

La Semántica dice que el *extranjero* es un forastero, es decir extraño, de afuera (del griego foras²⁶), distinto a los del grupo, a los que viven y se reúnen en el foro. La etimología de este grupo de palabras es coincidente con la de forajido, foresta, en definitiva, el ámbito idiomático localiza al extranjero entre los conceptos de salvaje y enemigo.

Una primera concepción personal sobre qué es ser extranjero, abarca aquella que determina que son extranjeros aquellos ciudadanos que se hallan en un Estado cuya nacionalidad no les es propia. Así en México, será extranjero todo aquel que no sea natural de allí, esto es, que carezca de nacionalidad mexicana.

Tomando como referencia la Constitución Mexicana, el artículo 33 consigna que son extranjeros aquéllos que no poseen las formalidades determinadas en el artículo 30 Constitucional, es decir, al establecerse en dicho artículo quienes son mexicanos, declara por exclusión quienes son extranjeros, y se considera extranjero aquel que no cumpla con las condiciones requeridas por el sistema jurídico estatal específico para ser considerado mexicano.

José Ramón de Orué menciona que extranjero es un: "Individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía".²⁷

Existen varias concepciones sobre el concepto de Extranjero, algunos de ellos pueden manejarse en relación con una nación determinada, la persona que no

²⁶ Según MAYNE, Henry, en su obra *el Derecho Antiguo, Textos Extemporáneos*, México, 1980, Pág. 39, el término "fóres" origen etimológico de extranjero, forastero, significa también "puerta".

²⁷ DE ORÚE Y ARREGUÍN, José Ramón. *Manual de Derecho Internacional Privado*, tercera edición, Reus, Madrid 1952, p. 222.

pertenece a ella ni por nacimiento ni por naturalización.

El internacionalista Charles G. Fenwick no se preocupa por definir al Extranjero, pero hace notar que el Derecho Internacional reconoce la diferencia existente entre los extranjeros, visitantes transitorios y los que se han establecido en territorio extraño para residir por tiempo indefinido.²⁸

Así se desprende de estas definiciones que: tiene carácter de Extranjero toda persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico mexicano para ser considerado como nacional. Englobando estas consideraciones y la opinión expuesta por Carlos Arellano, se exponen las siguientes reflexiones entorno a este concepto:

- 1) Los extranjeros pueden o no estar sometidos simultáneamente a más de una soberanía.
- 2) La persona física o moral extranjera puede ser súbdito de otro Estado o carecer de nacionalidad, ello indica que no tendrán derecho a ser protegidos y que un Estado no tendrá derecho y obligación a protegerlos. Tiene importancia que se determine si un Extranjero es o no nacional de otro Estado, para que se defina si existe la posibilidad de protegerlo o para examinar si por su nacionalidad tiene derechos y obligaciones especiales.
- 3) El Extranjero que se encuentre en territorio que no es para el nacional, su situación jurídica le puede corresponder por realizar actos jurídicos.

La definición ha sido realizada por exclusión, pero es la manera adecuada de ilustrar su contenido. En consecuencia, los apátridas son considerados extranjeros, no obstante que no posean ninguna nacionalidad.

²⁸ FENWICK G., Charles. *Derecho Internacional*. Omeba Editores, Buenos Aires 1963, p. 308.

1.3. Concepto de condición jurídica del extranjero

Determinadas las condiciones de cambio político y social en todo el mundo a partir del siglo XVIII y finales del siglo XIX, la base ideológica de toda la revolución se asentó en la eliminación de los principios discriminadores y en la proclama de la humanidad como sujeto principal de las relaciones interpersonales.

La aparición del Estado definido como el ente político que articula las relaciones de producción y su relación con la territorialidad mantiene hasta hoy una dificultad teórica para todo científico social. Esta abrumadora dificultad para definir la nación desde dentro, constituye la razón de ser de las leyes de extranjería: se define la nación por la exclusión de los no nacionales, es decir de los extranjeros. Colocando al extraño con la calificación de otra nacionalidad se evita considerarlo nacional.

Solo el sentimiento de oposición a algo extraño, pero a la vez definido, permite hacer surgir la conciencia de la cohesión. El marco conceptual y jurídico de extranjería se hace entonces evidente, el derecho del extraño a la patria, sus derechos y obligaciones.

Dos funciones clave surgen alrededor del derecho de extranjería: por un lado la función sociológica, la necesidad de conocer de alguna manera cuál es el marco humano en el que se mueve la nación; por otra la función política, la de definir cuál es la voluntad de esa Nación. Entre estas dos funciones se desenvuelve todo el denominado Derecho de Extranjería, tanto en sus normas básicas y ordinarias como en sus leyes especiales, fundamentalmente las normas reguladoras del Derecho de Asilo.

La condición jurídica de los extranjeros o Derecho de Extranjería es un tema necesariamente ligado al Derecho Internacional Privado pero también al Derecho Internacional Público ya que no sólo está relacionado con los conflictos de leyes

sino también vinculan la nacionalidad de un Estado y la posición del extranjero en dicho Estado.

Cabe señalar que la Condición Jurídica del extranjero también es una función de Derecho Internacional Interno Constitucional, porque actúa la función del Estado en su aspecto Político y Administrativo. Por esta razón en muchas investigaciones está en íntima conexión con el tema de la nacionalidad la condición jurídica de los extranjeros. Como ya se señaló anteriormente es necesario determinar quién es considerado nacional y quién extranjero para tratar de entender esta problemática.

Al Derecho Internacional Privado le importa el llamado “conflicto de leyes”, es decir, “la determinación de la vigencia especial de las normas jurídicas de más de un Estado aplicables a una situación concreta en virtud de los puntos de conexión correspondientes...”.²⁹

En efecto, al Derecho Internacional Privado le importa qué derecho habrá de aplicarse a una relación de derecho privado con elementos extranjeros; en cuanto al derecho de extranjería, ya sea internacional o interno, este consiste en normas materiales que regulan las correspondientes situaciones vitales: estancia, legalidad, seguridad social, entre otras.

Dicho lo anterior podría entenderse el concepto de EXTRANJERÍA como el conjunto de derechos y obligaciones de que gozan las personas físicas o jurídicas al encontrarse dentro del ámbito de competencia legislativo y judicial en un sistema jurídico del cual no gozan del atributo de ser considerados como nacionales. Asimismo y de acuerdo al anterior planteamiento se establece además el siguiente criterio:

“La condición jurídica de los extranjeros ‘consiste en determinar los derechos de que los extranjeros gozan en cada país’... La condición jurídica de los extranjeros

²⁹ ARELLANO GARCIA, Carlos Op. Cit. p. 400

estará integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado, a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales”. Así... “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 no nacionales”.³⁰

Las normas jurídicas en un Estado que emanan de su estructura jurídica buscan tener vigencia en el territorio que le pertenece y pretenden por ende, abarcar a todas las personas, por lo que la condición jurídica de los extranjeros se encuentra ligada íntimamente a la vigencia de estas normas jurídicas en su espacio territorial. En los últimos años ha surgido la necesidad de poner especial atención a la condición jurídica que tienen los extranjeros por su permanencia temporal o permanente dentro de un Estado, ya que éste último, en su carácter nacionalista, se encuentra obligado a defender los intereses de las personas físicas o morales de su propia nación.

Con este planteamiento se hace visible una dicotomía jurídica: por un lado, la presencia del Nacionalismo y Soberanía Nacional, y por otra, el concepto de extranjero, sus derechos y sus obligaciones. En el primer caso, existen dos sistemas normativos que resuelven las relaciones con los extranjeros; la primera ejerce la función de exclusión, es el puro Derecho de Extranjería, la segunda una función definitoria de la soberanía, y aquí radica el origen de las leyes de Asilo.

Se tiene soberanía dentro de un Estado por que se tiene libertad, lo que en derecho denominamos voluntad, autonomía de la voluntad. La piedra de toque de esa soberanía es esa autonomía de la voluntad. El tema del Asilo viene así a establecer el reconocimiento expreso y más radical del principio de la Soberanía como valor político, como valor de la acción política frente al exterior, frente a las relaciones con los otros estados. En el primer caso, se definen las fronteras

³⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos Op. Cit. p. 398

humanas, tal es la función del derecho de extranjería en su sentido estricto, en el otro se define la capacidad, reconocida expresamente por los otros estados, -forma convencional-, o admitida tácitamente por el peso de la historia -forma consuetudinaria- de la plena libertad de cada Estado para acoger en su seno al que quiera, incluso si huye del otro Estado, del Estado frente al cual se construye esta soberanía, ámbito éste, de las Leyes de Asilo.

Hasta aquí se concluye que el extranjero goza de todas las garantías establecidas en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, a fin de que el extranjero pueda internarse y permanecer legalmente en el país, éste tendrá que cumplir con las disposiciones que al respecto determina la legislación nacional que rige hoy en día.

Una vez definida la condición jurídica del extranjero en los Estados Unidos Mexicanos, entendida como los *diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado, a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales*, es pertinente mencionar algunas garantías constitucionales que les otorga el Estado y señalar que de igual manera tienen obligaciones y restricciones en sus derechos, ya que es precisamente estos derechos y estas limitaciones las que hacen que exista una verdadera regulación a la Condición Jurídica de un extranjero en el país.

En efecto, en México es la Constitución la que se encarga de regular, reconocer y establecer los derechos que como ciudadanos tienen los mexicanos y los extranjeros que habitan en el. Los extranjeros gozan por lo tanto de los siguientes:
Derechos

A. Igualdad.- El artículo primero Constitucional señala que todo individuo gozará de las garantías que le otorgue la Constitución. La referencia a todo "individuo" no hace distinción alguna por motivos de edad, sexo, religión, y mucho menos de nacionalidad, así todo ser humano nacional o extranjero disfrutará de los derechos

que otorga la carta magna. Sin embargo si existen algunas restricciones que más adelante se indicarán.

B. Derecho de Petición.- A propósito del presente artículo constitucional, cabe realizar una breve reseña sociológica e histórica del derecho de petición, el cual viene a surgir como la negación de la llamada *vindicta privata*, en cuyo régimen cada cual creía correcto hacerse justicia por su propia mano.

Cuando se estimaba que la aceptación al hecho de que cualquiera persona, al sentir violados sus derechos, pudiera sin la intervención de autoridad alguna, reclamar esa vulneración exigiendo por su cuenta el respeto a su esfera jurídica y el cumplimiento de obligaciones contraídos a su favor, significaba un principio de caos y desorden en la vida social, razón por la cual el poder público se investió con la facultad de ser el garante del orden jurídico, manifestado en actos de autoridad, los que, con el auxilio de la fuerza material, en casos necesarios, harían efectiva la aplicación del Derecho.

La venganza privada fue dejando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana. Por consiguiente, el individuo que veía menoscabados sus derechos por cualquier causa, ya no ejercía directamente represalias contra aquél o aquéllos a quienes consideraba como autores de tal menoscabo o afrenta, sino que ocurría a las autoridades, miembros del gobierno de la sociedad a que pertenecía, para que por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado.

Fue así como toda persona tuvo la facultad de ocurrir a la autoridad competente para que ésta, en ejercicio del poder soberano que se le otorgó previamente, obligara al incumplidor o al delincuente a realizar, en beneficio del beneficiario u ofendido, las prestaciones omitidas o violadas, reparar el daño producido, o en su caso purgar una condena.

El derecho de pedir, contrario y opuesto al de venganza privada, eliminado éste de todos los regímenes civilizados, es por tanto, la protestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer

cumplir la ley en su beneficio cuando le asista la razón, o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos validamente.

El llamado “derecho de petición”, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona física o moral que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo octavo de la Carta Magna, mismo que a la letra manifiesta:

“Artículo 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve termino al peticionario.”

Este derecho es la protestad que tiene toda persona nacional o extranjera de ocurrir a las autoridades del Estado para que por medio de una simple petición administrativa, acción, recurso, etc., intervenga para hacer cumplir la ley en su beneficio cuando le asista la razón o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos validamente.

El Estado y sus autoridades, funcionarios y empleados en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo octavo Constitucional, tiene como obligación la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, es decir, de dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les solicite.

Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud.

Por ende, una autoridad cumple con la obligación que le impone el mencionado precepto de la Ley Fundamental, al dictar un acuerdo, expresado por escrito,

respecto de la solicitud que se le haya elevado, independientemente del sentido y términos en que esté concedido.

Claro está que en un régimen de derecho, como lo es el que se aplica en México, toda resolución de cualquiera autoridad debe estar pronunciada conforme a la ley y, principalmente, de acuerdo con la Constitución, por lo que la petición al estar fundada legal y constitucionalmente, debe ser obsequiada en cuanto a su contenido.

No obstante, en caso de que el acuerdo que recaiga a una instancia sea notoriamente ilegal o no esté fundado en ley, la autoridad que lo dicta no viola el artículo octavo constitucional, puesto que éste exige simplemente que exista una resolución y no que deba ser dictada legalmente, teniendo el perjudicado expeditos sus derechos de impugnarla como corresponda.

Por otra parte, el mismo artículo octavo Constitucional limita el derecho de petición en los términos: “sólo pueden ejercitarlo en materia política los ciudadanos de la República”, o sea, las personas que conforme a los artículos Trigésimo y Trigésimo Cuarto de la Ley Fundamental tiene el carácter de tales.

En vista de esta limitación constitucional, todo extranjero o mexicano no ciudadano que eleve a cualquier autoridad una solicitud de índole política, debe ser desatendido, sin esperar que a su instancia recaiga un acuerdo escrito en los términos del segundo párrafo del artículo Octavo Constitucional.

C. Derecho de asociación.- El derecho de asociación en cuanto a los extranjeros, se encuentra referido en el artículo Noveno Constitucional y establece lo siguiente:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.”

D. Libertad de tránsito.- La palabra “Transito” deriva del latín *trans*: al otro lado, a

través de, más allá, y de *iens, euntis*, que es principio del presente del verbo *ire*; ir³¹, que significa acción de transitar, pasar de un punto a otro. Es la actividad tanto de personas como de vehículos de trasladarse de un lugar a otro.

El artículo décimo primero Constitucional consagra el derecho de migrar que no es otra cosa que el libre tránsito de los extranjeros por el país, manifiesta lo siguiente.: *“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...”* Todas las personas que habiten el territorio mexicano gozan de este derecho porque la propia Constitución lo otorga expresamente, por lo que en ejercicio de este derecho no debe haber distinción entre extranjeros y nacionales, o de raza, religión o sexo, pudiendo entender al derecho de libre tránsito como el derecho que tiene toda persona para circular en el territorio nacional, cambiar o fijar su residencia dentro de el, así como entrar y salir del mismo.

En la actualidad existen una cantidad importante de extranjeros que para internarse de forma legal en México deben contar necesariamente con una visa consular, y en algunos casos con un permiso de internación previo.

Procede aclarar que un permiso de internación y una visa son figuras distintas, situación que se puede concebir a partir del siguiente concepto:

La visa es definida como la *“Diligencia puesta en un pasaporte por la autoridad correspondiente de la nación en la que ha de ser utilizado, en la que se hace constar el visto bueno o aceptación de la misma para que pueda surtir efecto”*.³²

³¹ MATEOS MUÑOZ, Agustín, *Compendio de Etimologías Grecolatinas del español*, vigésima segunda edición, Esfinge, México 1985, p. 346.

³² DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit. p. 498.

Ahora bien, es oportuno señalar que de igual manera existe en forma generalizada una tendencia a utilizar como sinónimos los términos visa, legalización y certificación; aunque cada una de ellas se refiere a una acción diferente.

La legalización es la autenticación que el funcionario consular hace de la forma de un funcionario gubernamental o notario publico extranjero, para que el documento público que calce pueda surtir efectos. La firma de un documento privado no puede ser legalizada.

La certificación es la anotación que en cumplimiento a un mandato legal asienta el funcionario consular en el documento para hacer constar que lo tuvo a la vista, para tal efecto pueden certificarse tanto documentos públicos como privados.

La visa se da tanto en pasaportes como en documentos que la requieren para que tenga validez en el extranjero. La visa a los pasaportes se da cuando así lo requieren y en virtud de un mandato legal del país al cual el extranjero se quiere dirigir para internarse a él de manera temporal o permanente.

La visa se otorga en base a las normas que regulan la materia migratoria de cada país. Existen países que han realizado convenios para la suspensión de la visa a pasaportes de sus nacionales.

En la República Mexicana existen ordenamientos que rigen la materia a saber: Ley General de Población, su Reglamento, el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, tratados bilaterales, reglamento para la expedición de visa y pasaportes, por citar algunos.

México tiene celebrados convenios con otros países en materia de visas, mismos que se pueden clasificar en:

- Los que la suprimen para determinadas características o calidades migratorias. Ejemplo de dicho Convenio es el Acuerdo entre el Gobierno de

- los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federal de Alemania para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos, Oficiales o de Servicio, celebrado por canje de Notas intercambiadas en la Ciudad de México y Bonn, el 10 de junio y 11 de diciembre de 1992, respectivamente y mismo que entró en vigor el 1o. de enero de 1993. Otros países con los que México tiene celebrados convenios de supresión de visas, por mencionar algunos son: Alemania, Argelia, Argentina, Brasil, Canadá, Francia, Grecia, Irlanda, Japón, Mónaco, Portugal, Suiza, entre otros.
- Los que simplemente pactan la expedición gratuita.- Como lo es el Convenio sobre Visa Gratuita de Pasaportes entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de México celebrado mediante Canje de Notas, efectuado en Panamá el 6 y 9 de diciembre de 1935, y que entró en vigor el día primero de febrero de 1936

El diccionario de cancillerías diplomáticas y consulares sostiene que la visa *“es la firma colocada por un funcionario público sobre un acta para constatar que ha sido puesta bajo sus ojos”*. Se ha creído indebidamente que la visa es un requisito migratorio necesario y no lo es en sí mismo, ya que esta viene a ser un complemento o signo de fe y autenticidad del pasaporte, es decir, el pasaporte extranjero no vale por sí solo ante las autoridades mexicanas sino hasta que tenga una visa mexicana que le reconozca su validez.

El objeto de la visa es permitir la entrada y estadía de los extranjeros en los diversos países que visiten sin excederse del tiempo que este establecido en la misma, pero cabe señalar que esta no garantiza su internación al país. En efecto, la visa no garantiza la internación de un extranjero en territorio nacional, ya que esta tarea es garantizada mediante el llamado permiso de Internación, reconocido como aquel documento previamente otorgado por el Instituto Nacional de Migración que autoriza la legal entrada de un extranjero a territorio nacional previo el cumplimiento de ciertos requisitos que la norma jurídica impone.

E. Derecho de Audiencia.- La Constitución Mexicana también contempla el Derecho de Audiencia, conocido como aquel derecho con el que cuenta todo individuo, es decir nacional o extranjero, de comparecer a juicio ante cualquier autoridad judicial para ser escuchado antes de obtener cualquier resolución a su favor o en su contra; este derecho se encuentra restringido por el artículo trigésimo tercero constitucional en virtud de que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación puede hacer abandonar el país de manera inmediata y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente para el país, facultad de expulsión que de ningún modo debe confundirse con la expulsión de un extranjero por parte de la Autoridad Migratoria como consecuencia de violaciones a la legislación nacional, o bien con una orden de salida definitiva, ya que dichas figuras encuentran su motivación y su fundamento legal en preceptos distintos.

F. Derecho de propiedad.- Respecto al derecho de propiedad, la carta magna nos dice los lineamientos bajo los cuales puede ser adquirida, así se tiene que el artículo Vigésimo Séptimo Constitucional manifiesta:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Asimismo dicho precepto indica:

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: 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 hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”

Si bien es cierto el extranjero goza con el derecho de adquirir propiedades en territorio nacional, ese derecho también se encuentra limitado en los términos que marca dicho precepto constitucional.

RESTRICCIONES

En materia de extranjeros, existen ciertas restricciones y suspensiones de garantías que los limitan, ellas se establecen en la Constitución, y sólo ella puede restringir el goce de las garantías individuales para los extranjeros, así las restricciones de los extranjeros en el país son las siguientes:

1. Restricción general en materia política. Establecida en el segundo párrafo del artículo 33 Constitucional al mencionar la prohibición que tienen los extranjeros en inmiscuirse en asuntos políticos del país.

2.- Restricción a la garantía de Libre tránsito. Del mismo precepto constitucional se hace visible la siguiente limitación, *“...El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.*

Las denominaciones libertad de movimiento, de tránsito y de traslado son restringidas en cuanto que, sólo comprenden la libertad de desplazarse, moverse o más exactamente la de migrar, que comprende su vez de movimiento de

emigración y otro de inmigración, dependiendo del lugar donde se observe el movimiento migratorio; pero no comprenden la denominación de residir ya que esta implica precisamente la facultad de establecerse en un domicilio fijo o cambiar de él, es decir el derecho de estancia, que como se verá más adelante, en materia de migración debe cubrir ciertos requisitos. A partir de lo anteriormente narrado es que surge el Derecho Migratorio.

En efecto, si bien es cierto toda persona que habite en territorio nacional goza del derecho de libre tránsito, también es cierto que por motivos de seguridad y de regulación de población se debe ejercer un control sobre todo extranjero que se interne en el país. Esa situación lleva a darles permisos de estancia, con ciertas restricciones que no limitan precisamente su libertad, sino que sólo son medidas administrativas que tienen por objeto el control de su estancia en el país.

3. Restricción a la garantía de audiencia. Esta restricción se encuentra claramente descrita en el artículo 33 Constitucional, al mencionar que 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.

4. Restricción al Derecho de Petición. El artículo Octavo Constitucional, refiere que en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

5. Restricción al Derecho de Asociación. El artículo Noveno Constitucional, menciona que los extranjeros, no podrán reunirse ni asociarse para determinar asuntos políticos del país.

6. Restricciones en los derechos de ingreso, salida y tránsito. En el artículo Décimo Constitucional, se menciona que: *"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin carta de*

seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, el ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil y a los de autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre Emigración, Inmigración y Salubridad de la República o sobre extranjeros perniciosos en el país”.

7. Restricción en materia militar. El primer párrafo del artículo 32 Constitucional refiere excluir del ejército y fuerzas armadas a los mexicanos por naturalización y a los extranjeros.

8. Restricciones en materia aérea y marítima. El artículo 32 Constitucional, señala que se requiere ser mexicano por nacimiento para tener la calidad de piloto, capitán, maquinista, mecánico y en general, para todo el personal que se encuentre en una embarcación o aeronave nacional.

9. Restricción en materia aduanal. El mismo artículo anterior, señala que se necesita ser mexicano por nacimiento para ser Agente Aduanal en la República.

10. Restricción en servicios, cargos públicos y concesiones. En la primera parte del artículo 32 Constitucional refiere que los mexicanos serán preferidos en estas acciones que los extranjeros.

11. Restricción al Derecho de Propiedad.- Hoy en día la propiedad se ha consolidado como uno de los derechos cuyo ejercicio es indispensable para el florecimiento de la personalidad humana, los individuos habitan un Estado donde cada día es más complicado encontrar y tener acceso a una vivienda que cubra las necesidades de cada ser humano, y en el caso de un País de cada uno de sus nacionales, razón por la cual el Estado debe limitar ese derecho al extranjero con particular delicadeza.

Cabe señalar que al mencionar la palabra “limitar” se hace en el sentido de que el extranjero, en efecto, goza con el derecho de adquirir propiedades en el territorio nacional, aunque dicho derecho se encuentra limitado.

El artículo Vigésimo Séptimo Constitucional marca: *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”*.

Asimismo, dicho precepto señala que:

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: 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 hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas”.

No es que las restricciones en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad por parte del extranjero sean más graves que las restricciones políticas, ni más delicadas que las que afectan su derecho de estancia, ni más molestas que las que competen a la migración, pero por esa particular liga que ata al hombre con la tierra se agigantan las restricciones que limitan el ejercicio de su derecho a poseer muebles e inmuebles.

Los Estados llamados “subdesarrollados” han tratado de protegerse contra esas intervenciones de los países llamados “poderosos” que tienen como motivo o

pretexto la violación del derecho de propiedad de los ciudadanos, mediante un convenio que el extranjero realiza ante la Secretaria de Relaciones Exteriores conocido como “Cláusula Calvo”, misma que fue ideada por el ex ministro de Relaciones Exteriores de Argentina Carlos Calvo, por medio del cual la parte extranjera renunciaba a recurrir a la protección diplomática del gobierno del país de donde es originario y se compromete a someter todas las reclamaciones a las leyes, autoridades y tribunales del país con el cual está contratando.

Esta cláusula principalmente ha sido tomada por los países latinoamericanos, como una forma de evitar el intervencionismo de los países poderosos por sus ciudadanos que se encuentran en otros países o Estados; la misma consagra el principio de igualdad de trato tanto para extranjeros como para los nacionales.

“...Charles Fenwick reconoce que las decisiones de los tribunales de arbitraje internacionales y las de las comisiones mixtas de reclamaciones sobre la Cláusula Calvo, han sido muchas veces contradictorias y no les reconoce suficiente eficacia internacional a la Cláusula Calvo.”³³

Los países desarrollados se han opuesto a esta cláusula argumentando que el ciudadano de un Estado no puede renunciar a la protección de su Estado de forma individual, ya que en dado caso a quien le asiste este derecho es al propio Estado más no a sus ciudadanos.

El criterio anterior en una opinión personal no resulta válido, puesto que el Estado se crea en virtud de que los ciudadanos que forman parte de el, conceden una parte de su libertad al mismo, por lo tanto y en ejercicio de su soberanía, en quien recae el poder es en el pueblo, y es el mismo quien en todo momento tiene la facultad de cambiar de gobierno, deduciéndose precisamente de ese hecho que el individuo tiene la facultad de renunciar a la protección de su gobierno en el momento que lo desee.

³³ Citado por ARELLANO GARCÍA, Op. Cit. Pág. 564

Los países latinoamericanos se basan en el principio de “igualdad de tratamiento”, razón por la cual el Derecho Internacional no debiera encontrar razón que prohíba renunciar a la protección diplomática a un extranjero. Dicha cláusula entonces resulta válida como una forma de dar igualdad a todas y cada uno de las personas que se encuentran dentro de un Estado, ya que si a un extranjero se le diera la posibilidad de que el gobierno de donde es nacional interviniera en cualquier momento en que le surgiera un conflicto, habría desigualdad en cuanto a los nacionales.

Efectivamente, la Ley Suprema establece en su artículo primero la igualdad entre mexicanos y extranjeros, por lo que el extranjero debe defenderse con los mismos medios que proporciona el Estado a sus nacionales para estar en igualdad de circunstancias, ya que de lo contrario un nacional no contaría con los mismos medios y fuerza legal para defenderse.

Dicho precepto también contempla las siguientes figuras jurídicas:

“El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”., y asimismo, como lo marca la fracción IV de este mismo artículo, “... será la Ley la que señalará las condiciones para la participación extranjera en sociedades mercantiles por acciones; será la propia ley quien establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.”

De la anterior restricción Constitucional se puede concluir lo siguiente:

1. Se incapacita jurídicamente a las personas físicas y sociedades de nacionalidad extranjera para adquirir el derecho de propiedad sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

2. Faculta a las sociedades mexicanas para adquirir el dominio de tierras, agua y explotar minas sin tomar en cuenta que estas sociedades sus socios son extranjeros y que indirectamente pueden violar la ley.

3. Condiciona la adquisición de tierras y aguas y a su vez explotación de minas a los extranjeros fuera de la zona prohibida con acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una vez establecido el concepto de Condición Jurídica del extranjero en el Estado Mexicano y habiendo estudiado los derechos y limitaciones con los que cuentan los no nacionales, es procedente señalar que el estudio del desarrollo de la política migratoria en México corresponde a la Secretaría de Gobernación, ya que esta formula y conduce la política demográfica, salvo lo relativo a la colonización, los asentamientos humanos y el turismo (artículo 25°, frac. XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La *inmigración*, como aspecto social, político y económico es uno de los temas que atañe a la Política Demográfica, la cual esta determinada por la Ley General de Población en su artículo 32 que en materia de inmigración establece: *“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 la inmigración de extranjeros, a las modalidades que juzguen pertinentes, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.”*

Así, la internación y residencia en México de un Extranjero, podrá hacerse bajo las calidades de “no inmigrante”, “inmigrante” (artículo. 41, Ley General de Población) e “inmigrado”.

1.4. Las calidades migratorias del extranjero en México.

La internación y estancia del extranjero en nuestro país es considerada bajo las siguientes calidades migratorias: la de no inmigrante, de inmigrante y de inmigrado, mismas que se encuentran reguladas en los artículos 41, 44 y 52 de la Ley General de Población, y que serán objeto de estudio en forma separada en los términos que durante el presente capítulo se señalan.

En las últimas décadas del siglo pasado se han observado una serie de transformaciones económicas, sociales y culturales que por su constante movimiento y complejidad no admite precedente: la Globalización.

Las oportunidades que ha ocasionado esta nueva forma de organización, tanto para los grandes como para los pequeños países, se ha convertido en una vía de no una sino varias direcciones.

El mundo se ve invadido por formas de producción y consumo, al mismo tiempo que se amplía la brecha en el nivel de desarrollo al que acceden los distintos pueblos, y nuestro país no se encuentra ajeno a ello.

La globalización es definida, por medio de la Real Academia de la Lengua como :

“La tendencia de los mercados y las empresas a extenderse alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”. Se puede señalar de una manera sencilla que la globalización “engloba” un proceso de creciente internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados geográficamente, una expansión y uso intensivo de la tecnología sin precedentes.³⁴

³⁴ LÓPEZ CORTES, Eliseo. La formación del Estado en la sociedad civil. UAM. México, 1995, pág. 73.

Sin embargo, la globalización tiene también su lado negativo, la desigualdad que ha ocasionado su proceso de expansión es hoy mayor que nunca. En México el ochenta por ciento de la población aproximadamente, cuenta con menos del veinte por ciento de los ingresos para mantener cierta calidad de vida. Los campesinos e indígenas que otrora tenían cierta autosuficiencia, están perdiendo sus modos de vida y son expulsados de sus tierras por grandes empresas, terratenientes, o por la "invisible" mano del mercado. Pero esto no es privativo en el país, millones de personas pasan hambre y se ven obligados a buscar otras fuentes de ingresos en otros países, para muchos *la migración* se ha convertido en el único camino para subsistir.

La migración es un fenómeno natural que se ha dado durante siglos y desde la aparición del hombre en este planeta, ocurre por diversas razones, por ejemplo, muchas especies animales migran en busca de alimento o de un clima adecuado para su reproducción.

En el caso del ser humano la migración obedece generalmente a cuestiones económicas o políticas. En el país, la migración es una actividad común y actúa en dos vertientes: por un lado, el movimiento continuo que realizan los mexicanos hacia otros países, principalmente hacia los Estados Unidos; y por el otro, la llegada al país de migrantes de países como Guatemala, Costa Rica, Panamá, China, Corea del Sur, Perú, Argentina y Chile, entre otros. Resulta interesante saber ¿Por qué la gente se desplaza de un lugar a otro? ¿Por qué la gente abandona su tierra y se mueve a regiones que no conoce y donde casi todo le es ajeno? ¿Por qué cruza mares, fronteras y barreras idiomáticas incluso dejando atrás vínculos tan importantes como los familiares? Y sobre todo, ¿Por qué la inmigración es un "problema" para los países desarrollados?

Primeramente en el caso de los migrantes que repatría México, la mayoría de ellos son campesinos que se trasladan del sur al norte, principalmente son hombres, mujeres y niños, que van de su lugar de nacimiento a otros lugares buscando

mejores condiciones de vida, porque en su tierra prevalece el desempleo, la violencia, el hambre y la pobreza. Cuando llegan a Estados Unidos son catalogados como "criminales" o "ilegales", migrantes que en la mayoría de los casos arriesgan sus vidas, y en ocasiones llegan a perderla por buscar una fuente de trabajo fuera de su país. En dicha nación la mayoría de los migrantes carecen de leyes que los protejan, salarios adecuados a sus necesidades, entre otros problemas.

En el segundo caso, México recibe indocumentados de otros países, principalmente de Centro y Sudamérica que pueden ser agrupados en dos categorías: los que utilizan como una vía para llegar al país del norte y los que llegan en busca de mejores oportunidades ya sea de estudio o económicas (empleo, negocios, etc.).

En México, la mayor parte de los indocumentados intentan desempeñar una actividad remunerada y participar en la fuerza de trabajo, sin embargo a diferencia de los migrantes mexicanos que al ir a otro país hacen frente a fenómenos de discriminación y xenofobia en los países receptores, los extranjeros que llegan al territorio nacional se regularizan y llegan a ocupar lugares dentro de la economía y la sociedad, a veces mejores que los que corresponden a los mexicanos.

La movilidad internacional de mano de obra ha aumentado bajo las condiciones contemporáneas de globalización, al tiempo que se han acelerado los niveles de explotación y de desregulación, lo cual en realidad no es aplicable a quienes emigran al país.

Cabe hacer aquí una somera explicación de la movilidad humana en los siguientes términos:

La literatura sobre este problema suele distinguir dos grandes categorías o tipos de migración, la "migración permanente" o definitiva, y la "migración temporal" o

circular. En esta tipología, lo básico para la categorización de la migración, es que se reconozca la relación que a través de ella, se establece entre lo que sería la comunidad o región de origen y la de destino.

En este sentido, el problema es delimitar el tiempo necesario para que un cambio de residencia se considere como definitivo. Estas dos categorías fueron usadas para analizar la migración internacional. Por ejemplo, la migración europea que se realizó a América del Norte y a América del Sur, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, fue considerada como un típico desplazamiento de tipo permanente o definitivo.

Históricamente en el caso de la migración hacia México, se pensaría que si bien mantienen, en un principio estrechos contactos y relaciones con sus comunidades de origen, éstas irían menguando, de modo que en dos o tres generaciones se hubieran integrado socialmente a sus respectivas regiones de llegada.

Pero para entender este proceso de “supuesta” integración y las tensiones que se generan en los lugares destino, han surgido diversos esquemas, entre los cuales destaca el “paradigma de soberanía”, utilizado por muchos investigadores y mediante el cual se ha pensado que el migrante llegaba a convertirse en ciudadano, por medio de su asimilación o, en este caso de su “mexicanización”.

Finalmente respecto a la migración mundial, señalo que en los últimos años se ha convertido en un problema social y político muy delicado, creándose en muchas ocasiones un sentimiento de "psicosis migratoria" que ha derivado en numerosas ocasiones en lamentables manifestaciones de rechazo y xenofobia.

Tentativamente y como definiciones preliminares hay que determinar los términos migración, emigración y el sentido histórico de ellas a fin de establecer históricamente sus procesos de transformación.

Migrar viene del indoeuropeo *meigw*, que significaba cambiar, moverse, ir. De allí pasó al latín *migrare*, con el significado de cambio de domicilio; por extensión, se aplica el término a los traslados de poblaciones.³⁵

Nómada es una palabra griega que significa pastor. Pastores o nómadas, migran detrás de sus animales.

La noción exacta y actual de emigración, en general, tiene dos referentes direccionales:

Emigración.-

En sentido estricto, cuando se busca significar la salida de personas o grupos de un país o región.³⁶

Inmigración.-

Noción relacionada con la recepción de población externa en un país o región determinado.

Ambas tienen su origen en el régimen de libertad instaurado a partir de la Revolución Francesa, con el reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano y entre ellos el de emigrar, consagrados en su Constitución del treinta y uno de octubre de 1791.

Con anterioridad, no se podía hablar de las formas modernas de emigración, que requieren como notas definitorias para la existencia plena del fenómeno, estar en un marco aunque sea imperfecto de libertad.

³⁵ http://ar.geocities.com/mdam842002/migraemigra_arg.html. 26 de Noviembre de 2007.11:30 a.m.

³⁶ http://ar.geocities.com/mdam842002/migraemigra_arg.html. 26 de Noviembre de 2007.12:00 p.m.

En la Conferencia Internacional de Emigración, celebrada en Roma en el año 1924, se definió al emigrante como "*todo ciudadano que se expatría por razones de trabajo, o acompaña, o va a unirse con familiares ya emigrados, o el emigrado que retorna a la nueva condición en el país extranjero al que había antes migrado...*" y como inmigrante a "*alguien extranjero que arriba a un país buscando trabajo y con la intención de establecerse en él, presumiblemente, en forma permanente.*"³⁷

No menos importante es el concepto de "Transmigrante" entendido como aquel extranjero que utiliza un territorio para dirigirse a un tercer estado, es decir, el extranjero que se interna bajo esta característica migratoria, lo hace por un tiempo breve y su intención no es la de radicar en el, en todo caso podría decirse que esta categoría presupone la autorización de entrada o residencia al país que en realidad se dirige.

Migraciones golondrinas, fue la forma popular como se ha designado a las migraciones temporales.³⁸

Jurídicamente en México, para diferenciar los tipos de migración, se han establecido de acuerdo a los lineamientos de la Ley General de Población, categorías sustentadas en la definición del Derecho de Extranjería o jurisdicción sobre extranjeros, la cual debemos entender como "*el conjunto de derechos y obligaciones de que gozan las personas físicas o jurídicas al encontrarse dentro del ámbito de competencia administrativo, legislativo y judicial en un sistema jurídico del cual no gozan del atributo de ser considerados como nacionales.*"

³⁷ Ibidem, 12:15 p.m.

³⁸ Ibidem, 12:30 p.m.

1.4.1 Concepto de calidad de no inmigrante y sus características.

Como se mencionó, el extranjero goza de todas las garantías establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero a fin de que el extranjero pueda internarse y permanecer legalmente en México, tendrá que cumplir con las disposiciones que al respecto determina la Ley General de Población, la cual, exige en primera instancia la identificación legal del extranjero amparado por su pasaporte, el cual debe contener, en su caso, el permiso migratorio que le permite ingresar al país.

Como se señaló con anterioridad, es la Secretaría de Gobernación la encargada de formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a la colonización, los asentamientos humanos y el turismo (artículo 25, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), para determinar la calidad migratoria del extranjero.

Dentro de la clasificación oficial expedida por dicha secretaria procede el estudio de la siguiente calidad migratoria:

No inmigrante

No inmigrante es aquel Extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna temporalmente en el país dentro de algunas de las características que de manera limitativa ordena el Artículo 42 de la Ley General de Población y las cuales se señalan a continuación.

1. Turista.

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

2. Transmigrante.

Es el extranjero en tránsito hacia otro país que puede permanecer en territorio nacional hasta por treinta días, a su salida se le recogerá su documentación migratoria.

3. Visitante.

Es el Extranjero que se interna al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, con la condición de que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.

Para el caso de que el visitante viva de sus recursos traídos del extranjero, de sus rentas o de cualquier ingreso proveniente del exterior, y asimismo su inversión tenga como finalidad conocer alternativas de inversión, o bien se dedique a actividades artísticas, científicas, entre otras; podrán concedérsele hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

4. Ministro de culto o asociado religioso.

Es el extranjero que podrá internarse en el país para ejercer cualquier culto o para la realización de labores de asistencia social y filantrópica, siempre y cuando la asociación religiosa a la que pertenezca esté registrada ante la Secretaría de Gobernación y que él mismo forme parte de su clero.

5. Asilado Político.

Es aquel Extranjero que se interna en el país para proteger su vida o su libertad de las persecuciones políticas en su país de origen, a la Secretaría de Gobernación le compete determinar que se entiende por persecución política.

6. Refugiado.

Es aquel Extranjero que se interna en territorio nacional para proteger su vida, seguridad y libertad cuando ha sido amenazado por violencia generalizada, agresión extranjera, violación masiva de derechos humanos, conflictos internos, u otras

circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen.

7. Estudiante.

Es aquel Extranjero que se interna en territorio nacional para iniciar, completar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales.

8. Visitante Distinguido.

Son aquellos que recibirán permisos bajo el rubro de cortesía para internarse y residir en el país y que amparará a personalidades de prestigio internacional y cuyas calidades son por consiguiente excepcionales, podrán residir en el país hasta por seis meses y dichos permisos podrán ser renovables cuando la propia Secretaría lo estime pertinente.

9. Visitante Local.

Es aquel Extranjero autorizado por las autoridades de migración para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

10. Visitante Provisional.

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

11. Corresponsal.

Se refiere al extranjero, que como su nombre lo indica se dedica a realizar actividades periodísticas, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, debiendo acreditar ante la Secretaría su nombramiento o ejercicio de la profesión.

1.4.2 Concepto de calidad de inmigrante y sus características

Atendiendo al concepto que realiza el artículo 44 de la Ley General de Población, el Inmigrante es entendido como:

“El Extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él, mientras adquiere la calidad de inmigrado.”

Los inmigrantes se aceptan hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar anualmente a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las obligaciones que le fueron señaladas para su internación y las que establecen las disposiciones migratorias aplicables, a fin de que sea refrendada anualmente, si procede, su documentación migratoria.

Las características de inmigrante atendiendo a la Ley General de Población son las siguientes:

1. Rentista.

Será el que vive de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior o bien de capitales invertidos en instituciones nacionales de crédito.

2. Inversionista.

Será el extranjero que invierte un mínimo de capital y que la ley fija dentro de la industria, el comercio y/o los servicios o en otras actividades económicas.

3. Profesional.

Será admitido para ejercer su profesión, pero deberá cumplir lo previsto en el artículo quinto constitucional, que se refiere a las condiciones que establece la Ley de Profesiones para cada práctica de cada especialidad.

4. 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, que realicen la solicitud respectiva acreditando su legal constitución y que se encuentra al corriente en el pago de sus impuestos ya que debe presentar la última declaración de pago.

Dicha característica migratoria se otorgará siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y el servicio de que se trate amerite la internación.

5. Científico.

Es el extranjero que se interna en el país con el fin de dirigir o realizar investigaciones científicas y/o difundir sus conocimientos y realizar trabajos docentes, siempre que unas y otros se consideren de interés nacional.

6. Técnico.

Es el extranjero que ingresa en el país para realizar investigaciones a aplicar dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no pueden ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por los residentes del país.

7. Familiares.

Son los extranjeros que se internan en el país para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo en línea recta, inmigrante, inmigrado o mexicano sin límite de grado.

8. Artistas y deportistas.

Se trata de las personas que ingresan en el país para realizar actividades propias de su profesión ya sea artísticas o deportivas. La Ley señala "y actividades

análogas", siempre que a juicio de la Secretaría se trate de actividades benéficas para el país.

9. Asimilados.

Esta nueva característica migratoria, cuya denominación es en principio ambigua, en realidad se refiere a un considerable número de personas extranjeras que por diferentes motivos en algún momento se internaron en territorio nacional y ya sea que mediante matrimonio, una familia o hijos mexicanos, se "asimilaron" al medio nacional y no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores.

Se trata de una disposición generosa que va dirigida hacia aquellos extranjeros que se encuentran en esta situación de modo que puedan regularizar su estancia en el país. Esta amplitud en el legislador manifiesta nuevamente la apertura de México hacia los extranjeros y, sobre todo, el reconocimiento de problemas reales a los que hay que darles una solución.

1.4.3 Concepto de calidad de inmigrado

El tercer tipo de calidad migratoria que el sistema jurídico nacional reconoce es el de INMIGRADO, el cual tal y como lo define la Ley General de Población en su artículo 52, es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país. Muchos investigadores señalan que la calidad de inmigrado es única.

Para obtener esta calidad se requiere de una declaración expresa de la Secretaría de Gobernación (artículo. 54, de la Ley General de Población), y esta calidad concede la gracia al extranjero de dedicarse a cualquier actividad lícita.

Este tipo de extranjero puede salir y entrar al país libremente pero sin permanecer en el extranjero más de tres años consecutivos, ya que de este modo perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco. Ningún extranjero dentro de esta calidad, podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente.

Para obtener la calidad de Inmigrado, el Inmigrante requiere:

- I. Presentar solicitud dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que venza el cuarto refrendo de su calidad de Inmigrante. Si no lo hiciera así, el extranjero o extranjera deberán solicitar su regularización si es su interés permanecer en el país;
- II. Comprobar que la actividad a que se dedica el interesado o su condición migratoria son las mismas para las cuales está autorizado, y manifestará a las que pretenda dedicarse;
- III. Tratándose de menores, la solicitud para obtener la calidad de Inmigrado deberá ser formulada por quien ejerza la patria potestad o la tutela, y en su defecto por aquellas personas con quienes el menor o la menor viva o de quienes dependan económicamente, y

IV. La solicitud de Inmigrado podrá presentarse aunque el interesado se encuentre fuera del país, dentro del plazo que señala la fracción primera del artículo 190 del Reglamento de la Ley General de Población y siempre que su ausencia no exceda de los términos a que se refieren los artículos 47 de la Ley General de Población y artículo 176 de su Reglamento; pero no se hará la declaración respectiva hasta que el extranjero o extranjera regrese al país. El interesado deberá presentarse a ratificar su solicitud, dentro de los quince días siguientes a su regreso al país.

Finalmente cabe señalar que mediante circular 017-2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de Noviembre del 2000, se dieron a conocer entre otros puntos, las obligaciones que tienen a su cargo los inmigrados, mismas que se señalan a continuación:

“Los extranjeros inmigrados que se documenten con la forma migratoria FM2 tipo fotocredencial, están obligados a cumplir con los preceptos legales aplicables de la legislación vigente en Territorio Nacional. En el marco de la Ley General de Población y su Reglamento los extranjeros Inmigrados tienen la obligación de informar de conformidad con los artículos 65 y 68 de la Ley General de Población, y cumpliendo con los requisitos establecidos en el Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, de sus cambios de nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen dentro de los treinta días siguientes a su cambio. Dichas anotaciones las realizará la autoridad migratoria electrónicamente, las indexará en el sistema de la base de datos del Registro Nacional de Extranjeros y a su vez, la autoridad emitirá constancia para expediente migratorio y copia para el extranjero de los cambios antes mencionados. En la reposición y duplicado de la forma migratoria FM2 tipo fotocredencial, se aplicarán los montos de derechos migratorios previstos en la Ley Federal de Derechos vigente.” ³⁹

Se establecen como puntos más significativos del inmigrado los siguientes:

a) Es aquel Extranjero que adquiere derechos y residencia definitiva en el país.

³⁹ <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01133.pdf> 28 de Noviembre de 2007. 18:50 p.m.

- b) Se da cuando el extranjero ha residido legalmente en el territorio nacional durante cinco años en la calidad de inmigrante, observando las disposiciones de la Constitución y desarrollando las actividades y condiciones migratorias que tuvo autorizadas.
- c) 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 dos años perderá su calidad.

A lo largo del presente capítulo se ha pretendido realizar una breve revisión histórica acerca del movimiento migratorio, de la cual se concluye que las migraciones en efecto, han existido desde que existe el hombre y seguirán presentes a lo largo de su historia. Gracias a la necesidad del hombre de conseguir mejores condiciones de vida que en muchas ocasiones no satisface en el lugar donde habita, o bien de encontrar una identidad cultural o social, entre otros aspectos, es que surgen en la mayoría de los casos las migraciones humanas.

Tomando en cuenta un aspecto importante como la ubicación geográfica próxima que tiene México con los Estados Unidos de Norte América, Estado donde se reflejan las migraciones más importantes de esta época, el país recibe una gran cantidad de extranjeros diariamente. Efectivamente, el Estado al ver reflejada tal situación, debe regular la estancia de los extranjeros que pretendan internarse en territorio mexicano.

En su lucha por regular esa estancia, el Estado otorga tanto derechos como obligaciones a los extranjeros, y señala la Ley suprema que gozarán de todas las garantías que la misma consagra, pero también la misma en su letra las restringe.

Es a partir de esta regulación que surge lo que hoy en día se llama “condición jurídica del extranjero”.

CAPITULO 2

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Es cierto que México tiene la facultad de reglamentar la condición jurídica de los extranjeros en los términos que considere más convenientes y así se tiene que dentro del ámbito jurídico que corresponde al Extranjero, habrá derechos y deberes subjetivos provenientes tanto de normas jurídicas internas como internacionales mencionadas anteriormente.

Por lo tanto, para regular todos los temas concernientes a los extranjeros y con el propósito de fortalecer y ampliar las funciones que ostentaba la Dirección General de Servicios Migratorios, se creó el Instituto Nacional de Migración.

El Instituto Nacional de Migración en México es un órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con los extranjeros.

2.1 Integración del Instituto Nacional de Migración

Los documentos sobre la creación del Instituto Nacional de Migración, nos muestran en sus antecedentes que:

En primer término aquel decreto sobre Colonización del 18 de agosto de 1824, por medio del cual se hace una oferta a los extranjeros establecidos en el territorio nacional, consistente en seguridad a sus personas y a sus propiedades, siempre y cuando se sujetaran a las leyes del país.

El treinta de enero de 1854 fue publicado el Decreto sobre extranjería y nacionalidad de los habitantes de la República, dicho decreto diferenciaba a los extranjeros "domiciliados" -sujetos al servicio militar en caso de guerra y al pago de impuestos-, de los "transeúntes" -sin residencia ni mansión larga en el país-.

Por medio del mismo, se obligó a los extranjeros a solicitar al Ministerio de Relaciones la carta de seguridad, renovable en enero de cada año, documento indispensable para gozar de los derechos civiles de la República. Por virtud de dicha norma, los extranjeros no gozaban de derechos políticos, ni podían obtener beneficios eclesiásticos, ni ejercer la pesca en las costas, ni con sus buques hacer comercio; tampoco podían obtener empleos o cargos municipales, ni otros de las carreras del Estado.

El dieciséis de marzo de 1861 se instauró en la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores un registro para matricular a los extranjeros, a efecto de que hicieran constar su nacionalidad y gozar de los derechos que le concedieran las leyes y los tratados con las respectivas naciones.

El veinte de mayo de 1886 se publicó la Ley de Extranjería y Naturalización, misma que definió quiénes eran mexicanos y extranjeros e incorporó el derecho de estos últimos para radicar en el país. Dispuso que los extranjeros gozarían en la República de los derechos civiles y garantías otorgadas por la Constitución a los mexicanos, salvo la facultad del gobierno para expeler al extranjero pernicioso.

La primera Ley de Inmigración publicada el veintidós de diciembre de 1908, correspondiendo su aplicación a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, a través de inspectores, agentes auxiliares y Consejos de Inmigración. otorgaba al gobierno atribuciones para restringir la admisión de extranjeros por motivos de salud pública, y más aún, estaba vedada, por ejemplo, la entrada a ancianos, raquíuticos, deformes, cojos, mancos, jorobados, paralíticos, ciegos, o de otro modo, lisiados o enfermos mentales.

Asimismo, determinó que los extranjeros con residencia de más de tres años sin ausencias serían equiparables a los mexicanos.

En marzo de 1926, el entonces presidente de la república, Plutarco Elías Calles, promulgó una nueva Ley de Migración, que derogó a la Ley de Inmigración de 1908. Dicha norma adoptó una política tendiente a proteger los intereses nacionales y de su economía y estableció la obligación de los extranjeros a someterse a la inspección de las autoridades migratorias, comprobar buena conducta y forma honesta de vivir.

Esta Ley enumeró los casos en que no se permitía o se restringía la inmigración de extranjeros, entre ellos la mano de obra extranjera, además de vedar la inmigración de extranjeros narcotraficantes y toxicómanos, y de tipificar por vez primera como delito el tráfico de indocumentados.

Estableció el Registro de Extranjeros y Nacionales, que documentaba las entradas y salidas del país; creó una tarjeta para identificar a los migrantes, registrar los movimientos migratorios y controlar el cumplimiento de las normas, y reguló la salida de trabajadores mexicanos al extranjero.

Esta Ley de 1926, es considerada, en varios aspectos, precursora de nuestra actual regulación migratoria. El 30 de agosto de 1930 es promulgada una nueva Ley de Migración que recogió buena parte del espíritu de la anterior y simplificó muchos de sus procedimientos.

Dicha Ley incorporó la calidad de "inmigrante", a quienes tenían el propósito de radicar en el país o por motivos de trabajo, así como la de "transeúnte" para los turistas y visitantes locales. Dividió el servicio de migración en central, a cargo del Departamento de Migración de la Secretaría de Gobernación, de puertos y fronteras, e interior y exterior. Por virtud de la misma es creado el Consejo Consultivo de Migración.

El Registro de Extranjeros quedó a cargo de los ayuntamientos y delegaciones del Distrito y territorios federales, quienes expedirían la tarjeta de registro para que comprobaran su legal estancia.

En agosto de 1936, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, se promulgó la Ley General de Población para regular los asuntos migratorios y los relativos al turismo, la demografía y la identificación y registro de personas. Se crea, entonces, la Dirección General de Población dentro de la Secretaría de Gobernación. Dicha Ley impulsó el incremento de la población, la distribución racional de la misma en el territorio y, de manera especial, la protección a los nacionales.

Igualmente, determinó las calidades migratorias de turistas, transmigrantes, visitante local, visitante, inmigrante e inmigrado, en este último caso después de residir cinco años o por contraer matrimonio con mexicana y tener medios de sustento. Ratificó el funcionamiento del Registro Nacional de Extranjeros y estableció el servicio de identificación correspondiente, ambos con el auxilio de Hacienda, ayuntamientos y gobiernos de estados.

Dispuso que los extranjeros constituyeran depósitos o fianzas para garantizar, en su caso el pago de repatriación. Con el fin de ampliar algunos aspectos contemplados en la ley anterior, en diciembre de 1947, se promulgó una nueva Ley General de Población que permaneció hasta 1974.

Esta Ley facilitó la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y fácilmente asimilables. Suprimió el otorgamiento de fianzas o garantías personales de repatriación. Estableció las tres calidades migratorias hasta ahora vigentes: No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado y circunscribió el Registro Nacional de Extranjeros a las dos últimas calidades.

Simplificó los requisitos de internación para inversionistas, técnicos, peritos o personal especializado. Por último, dispuso el establecimiento de estaciones migratorias.

El siete de enero de 1974 es publicada una nueva Ley General de Población, misma que en lo general preservó las disposiciones de la Ley que abrogó.

Dicha norma, suprimió la inmigración colectiva y amplió el beneficio de asilo territorial a extranjeros de cualquier nacionalidad. Definió los criterios para negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica del extranjero. Determinó la necesidad de permiso previo de la Secretaría de Gobernación para que los extranjeros adquirieran bienes inmuebles, derechos sobre éstos o acciones de empresas. Instituyó el delito por el que se sanciona a quienes lucran con migrantes.

En julio de 1977 la Dirección General de Población se transformó en Dirección General de Servicios Migratorios. Finalmente, el 19 de octubre de 1993, fue creado el Instituto Nacional de Migración, como Órgano Técnico Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual tenía por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, al igual que las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurrieran en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia. Actualmente, el Instituto Nacional de Migración tiene entre sus objetivos, trabajar por consolidar una nueva cultura migratoria con rostro humano.”⁴⁰

⁴⁰ INM. *Marco jurídico y organizacional del Instituto Nacional de Migración*. 2006, p. 2

2.2 Funcionamiento y organigrama de funciones del Instituto Nacional de Migración.

Como ya se mencionó el Instituto Nacional de Migración fue creado por Decreto Presidencial en el año de 1993, sin embargo este órgano “no cuenta con un patrimonio propio; tiene una autonomía técnica, es decir, un aparato al que se le otorgan facultades limitadas y precisas, sus decisiones más importantes requieren de la aprobación de la Secretaría de Gobernación”.⁴¹

Además de establecer como su principal objetivo la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, el Instituto tiene el ejercicio de coordinar las diversas dependencias de la administración pública federal que concurra a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia y ejerce las facultades que sobre asuntos migratorios señalan la Secretaría de Gobernación y la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

Específicamente el Instituto Nacional de Migración tiene 3 misiones particulares:

”Visión

Ser un órgano respetuoso de la dignidad y derechos humanos de los migrantes; que facilite a los extranjeros el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo; que contribuya al fortalecimiento de la seguridad y soberanía nacionales; que se caracterice por un desempeño ágil, honesto, confiable, imparcial y tolerante de sus servidores públicos, al igual que por el constante mejoramiento de sus sistemas, métodos y medios regulatorios.

⁴¹ VICTAL ADAME, Oscar. *Derecho Migratorio Mexicano*, tercera edición, Universidad Anáhuac del Sur y Miguel Ángel Porrúa, México 1999, p.68

Misión

Contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país, mediante el ejercicio de las facultades que en materia migratoria le confieren la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones jurídico-administrativas aplicables.

Objetivo

Facilitar los flujos de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, así como coadyuvar de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacionales, con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes”.⁴²

Planteados los objetivos principales del Instituto, cabe señalar que para la consecución de sus fines y objetivos, el Instituto Nacional de Migración tiene diversas atribuciones, que están relacionadas directamente con el objeto de su trabajo, para lo cual éste órgano cuenta con las áreas y servidores públicos capacitados distribuidos en diferentes unidades administrativas ubicadas tanto en la capital de la República Mexicana como en todo su territorio.

Las funciones que ejerce el Instituto Nacional de Migración están contempladas dentro de la normatividad que regulan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

En cuanto a las facultades que ejercerá el Instituto, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación reza: “Artículo 56.- El Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría

⁴² INM, Op. cit. p. 3

de Gobernación la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal”.

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

El Artículo 57 de dicho Reglamento muestra cuales son aquellas atribuciones con las que cuenta el Instituto a fin de alcanzar sus objetivos, entre las cuales y en virtud de que tienen relación con el tema central de la presente investigación se señalan:

- Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas.
- Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado.
- Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros.
- Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señala la Ley General de Población y su Reglamento.

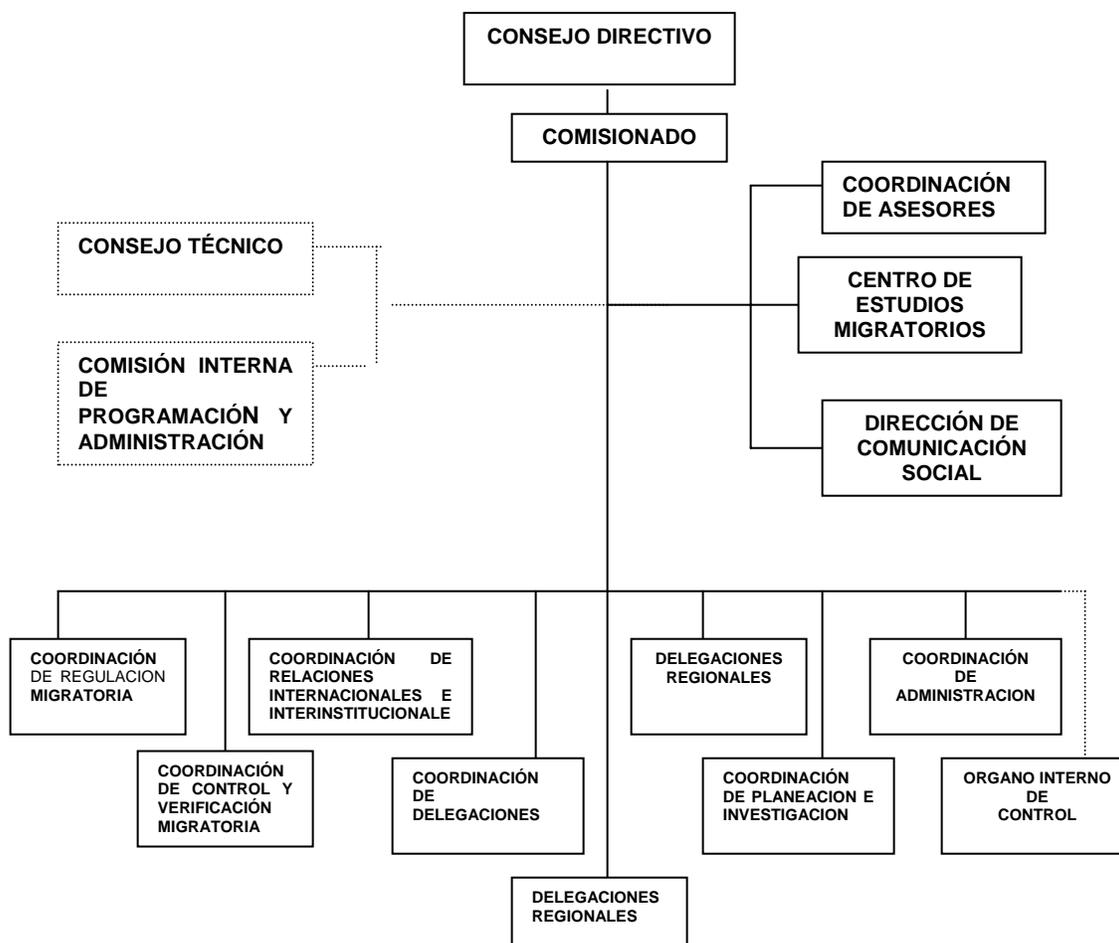
- Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros.
- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales del Instituto.
- Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto.
- Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país.
- Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios.

Efectivamente, el Instituto Nacional de Migración cuenta con las atribuciones descritas anteriormente, pero la legislación nacional señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación organizar y coordinar los distintos servicios de población en materia migratoria, por lo que para la atención de dichos asuntos, el servicio se divide en dos: Interior y Exterior.

I. SERVICIO INTERIOR.

Es aquel que esta integrado por los servidores públicos del Instituto Nacional Migración, el cual a su vez, se encuentra adscrito al Servicio Central.

El Servicio Central esta organizado de la siguiente manera:



El Consejo Directivo se integra con la presencia del Secretario de Gobernación; del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un subsecretario de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, con voz y voto en las sesiones. El Contralor Interno en la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración asistirán con voz, pero sin voto. En caso de empate, el Presidente del Consejo Directivo tendrá voto de calidad.

El Consejo Directivo será presidido por el Secretario de Gobernación y, en su ausencia, será substituido por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos. Los demás miembros titulares del Consejo Directivo serán suplidos por

un servidor público de la dependencia respectiva de rango inmediato inferior al de aquellos.

Dentro de las Atribuciones del Consejo Directivo se encuentran las siguientes:

- Aprobar el proyecto del programa presupuestal anual del Instituto, así como sus modificaciones
- Nombrar al Comisionado del Instituto, aclarando que dicho nombramiento debe ser hecho por el Presidente de la República a través del Secretario de Gobernación
- Aprobar los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios correspondientes al Instituto y sus modificaciones
- Evaluar y, en su caso, aprobar los informes periódicos que rinda el Comisionado, sobre la Gestión del órgano administrativo desconcentrado; y
- Las demás que le designe el Presidente de la República por conducto del Secretario de Gobernación.

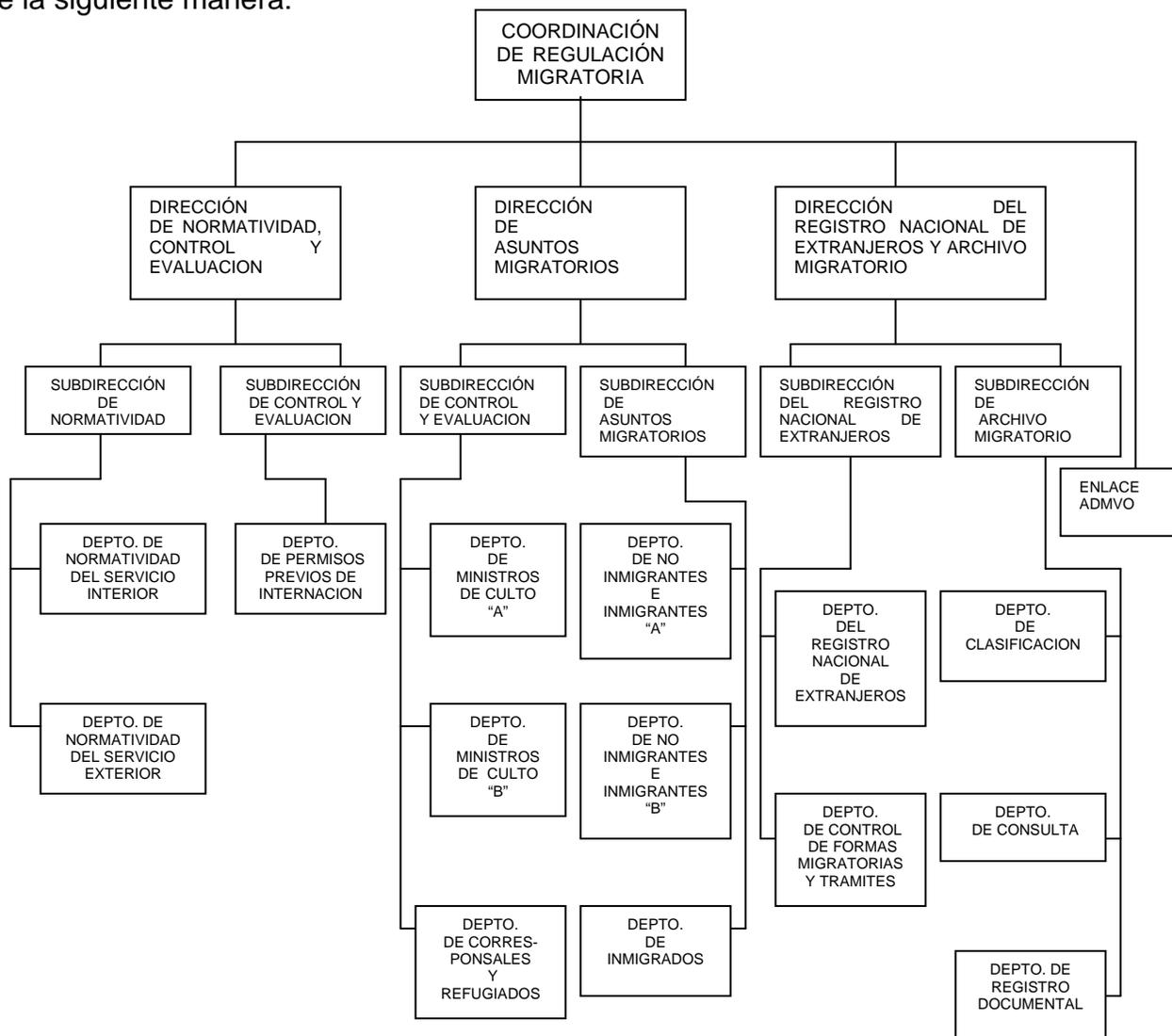
El Consejo Técnico es señalado como un órgano de consulta en la materia migratoria. Esta presidido por el Secretario de Población, migración y asuntos religiosos y se integra por representantes de las siguientes secretarías de Estado. Secretaría de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público; de Economía; de Comunicación y Transportes; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, y de Turismo, así como de la Procuraduría General de la República.

En relación al artículo 62 del Reglamento de la Secretaría de Gobernación que indica cuales son las atribuciones con las que cuenta el Comisionado, es decir, el Órgano encargado de la de las funciones operativas del Instituto Nacional de Migración, entre otras, se señalan las siguientes:

- Fungir como Secretario del Consejo Técnico del Instituto Nacional de Migración.
- Dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia. Así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos de los migrantes y difundir el respeto a los mismos.
- Proponer y promover la actualización permanente de las cuotas para el cobro de derechos por la prestación de servicios; intervenir, conforme a las leyes fiscales respectivas, en la recaudación y aplicación de los ingresos derivados de conceptos migratorios, así como definir estrategias y criterios para la diversificación del financiamiento del Instituto Nacional de Migración y proponer las cuotas, tarifas y derechos por servicios migratorios.
- Proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas de tipo financiero, que permitan el desarrollo y la debida continuidad de los programas, proyectos y acciones institucionales, así como de infraestructura básica para la operación sustantiva del Instituto.
- Contratar y administrar los recursos humanos del Instituto, de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables.
- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de información estadística migratoria y dictar lineamientos para la coordinación de las actividades de los delegados regionales del Instituto.

Por lo que hace a las Coordinaciones señaladas en el cuadro que antecede, serán presentadas únicamente las siguientes cuatro:

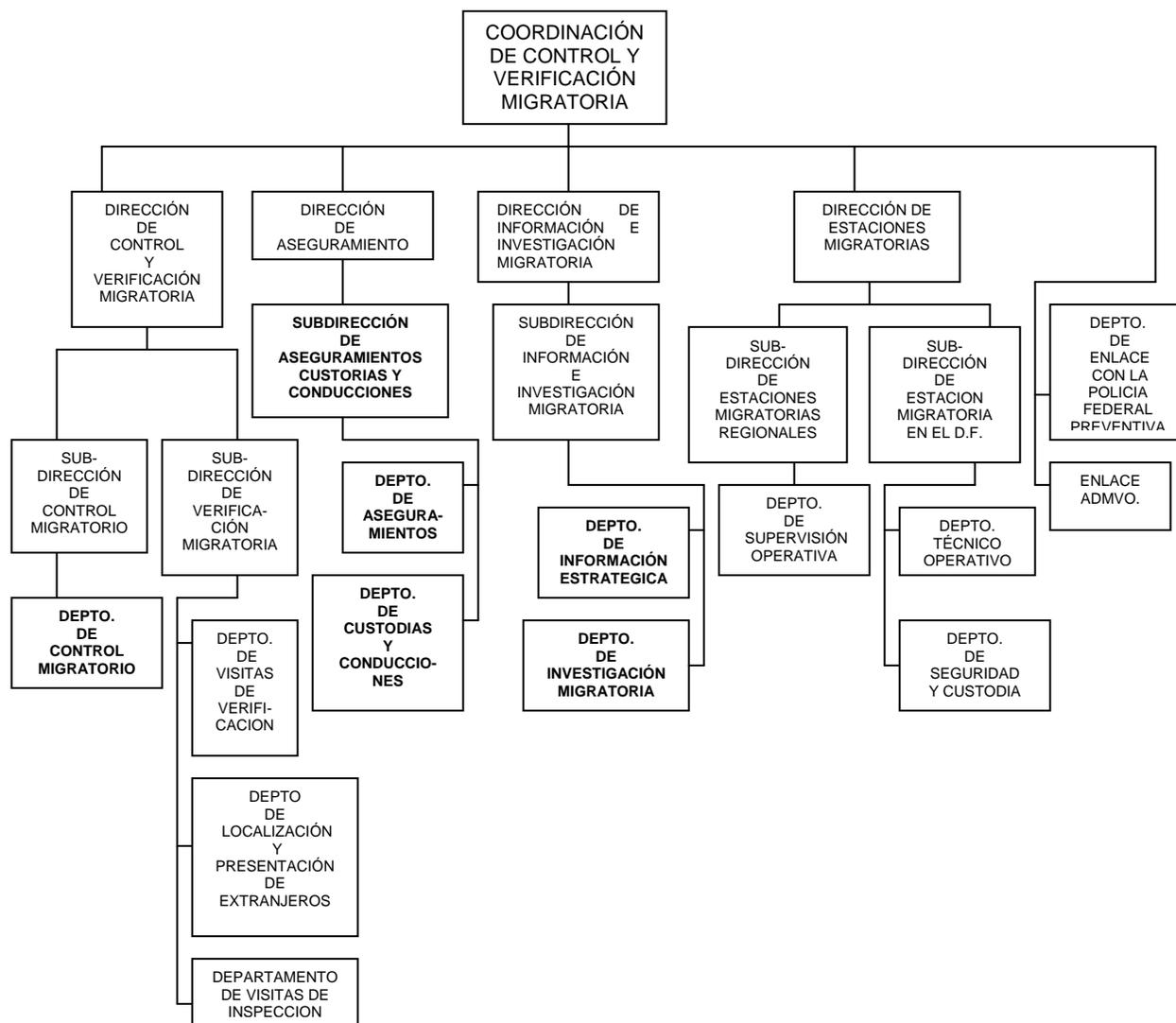
1. LA COORDINACIÓN DE REGULACIÓN MIGRATORIA se encuentra organizada de la siguiente manera:



En relación a esta coordinación el Artículo 63 del Reglamento Interior dice que tiene dentro de sus atribuciones: I. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrantes...; II. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrantes...; III. Resolver en relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado; IV. Dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la Ley

General de Población, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables; V. Planear, organizar y dirigir la recepción y entrega de documentación a extranjeros, en las calidades de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados...; y VI. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto”

2. COORDINACIÓN DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA, organizada de la siguiente manera:

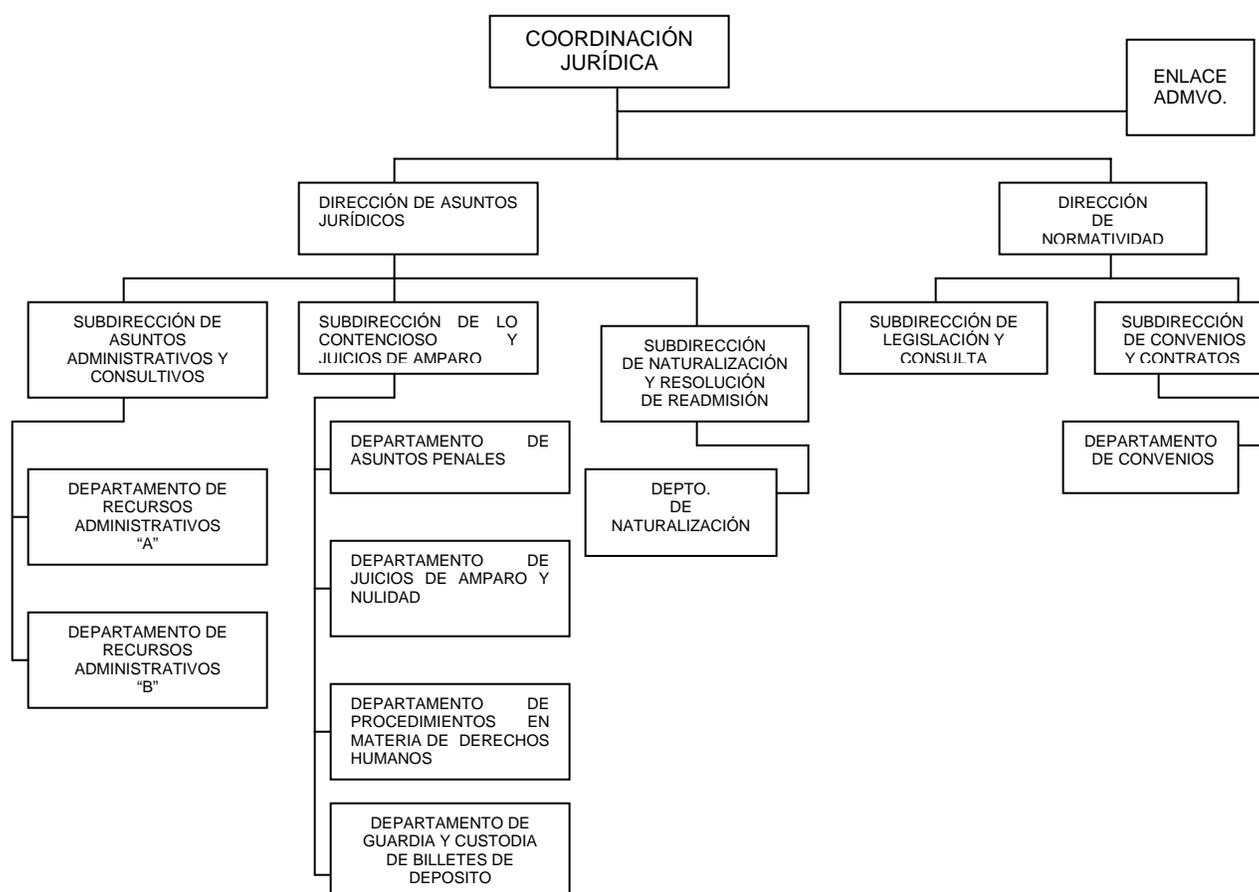


El Artículo 64 enseña cuales son las atribuciones de dicha Coordinación:

I. Vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de migración por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que

incumplan las disposiciones, y asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten; II. Sustanciar el procedimiento administrativo migratorio y dictar la resolución que en derecho corresponda al caso concreto; III. Coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados; IV. Proponer y, en su caso, ejecutar los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a los que los integrantes de la Unidad de Verificación y Vigilancia deberán sujetarse para el mejor desempeño de sus funciones, y V. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto”⁴³.

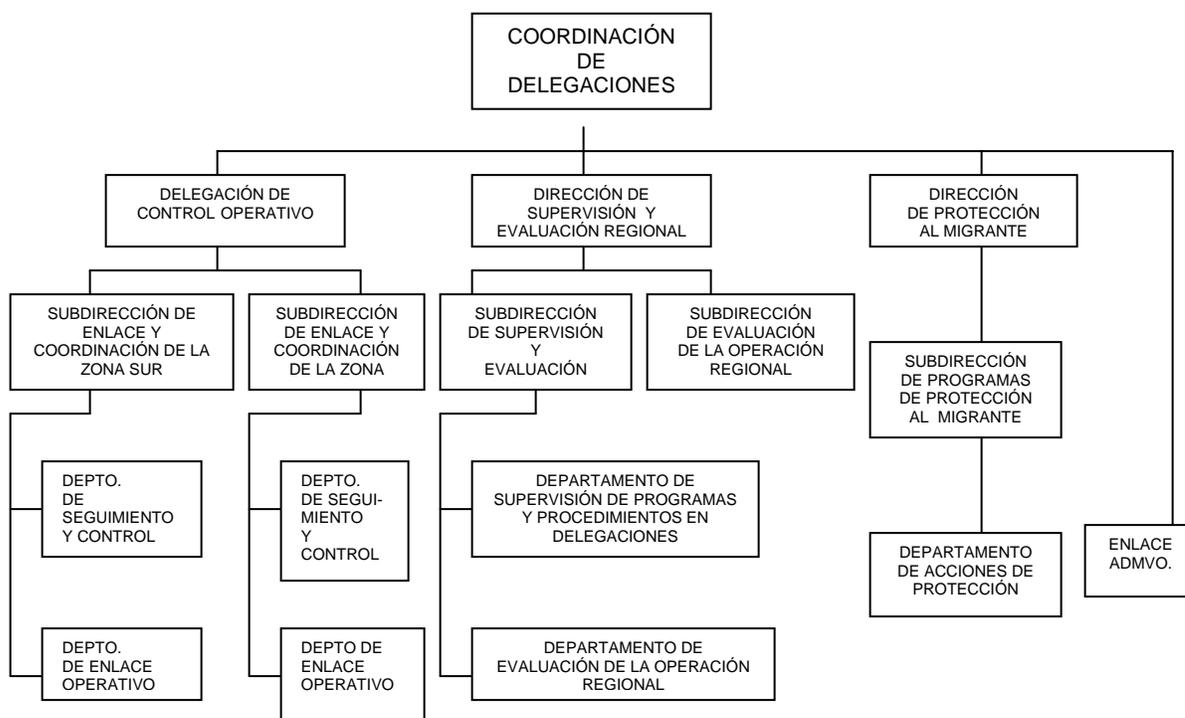
3. COORDINACIÓN JURÍDICA.- En el siguiente organigrama se muestra su organización:



⁴³ Ibidem, p. 23

Atendiendo a lo previsto por el Artículo 67, son atribuciones de la Coordinación Jurídica: Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el Instituto; proponer los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, convenios, acuerdos, circulares y demás disposiciones que sean de la competencia del Instituto; formular las denuncias y querellas que legalmente procedan e intervenir en los juicios de amparo; emitir opinión ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de naturalización y rendir los informes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sustanciar, conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos que interpongan los particulares contra actos y resoluciones del Instituto y, en su caso, proponer las resoluciones que procedan

4.- COORDINACIÓN DE DELEGACIONES. A continuación se indica su organización:



Las atribuciones de esta coordinación están fundadas en el Artículo 66 y son las siguientes: I. Estudiar la problemática migratoria y administrativa de las delegaciones regionales del Instituto; II. Proponer y, en su caso, ejecutar las políticas que se acuerden en las áreas centrales sustantivas y administrativas de

la Secretaría para ser aplicadas en las delegaciones regionales que se establezcan; III. Proponer y, en su caso, supervisar la operación de la estructura migratoria regional, así como los mecanismos de enlace y operación entre las delegaciones y las áreas centrales del Instituto, y entre las propias delegaciones, y IV. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto”⁴⁴.

Por lo que respecta a las delegaciones regionales, dicho reglamento señala que las mismas ejercerán las atribuciones que expresamente se les delegue, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el comisionado del Instituto a través de las áreas centrales. (Artículo 70 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación).

II. SERVICIO EXTERIOR. Es aquel servicio organizado por el Estado para poder atender todos aquellos asuntos y negocios de clase internacional a través de un equipo permanente de funcionarios.

Trasladando lo anterior a la materia de estudio, es aquel servicio auxiliar migratorio que se encargará de ejercer las funciones consulares, entre las que destaca para el caso de que no se encuentren delegados en el exterior, la de expedir los permisos de internación a los extranjeros que pretenden acceder a nuestro país, lo anterior con el debido seguimiento a las Instrucciones que dicte la Autoridad migratoria en cada caso y la debida observación a las Leyes que rigen la materia migratoria en el país. Asimismo tienen como funciones la de autorizar en su caso, la visa en pasaportes de extranjeros que pretendan internarse en territorio nacional.

Otra Función de suma importancia que tiene el servicio exterior es la de proporcionar ayuda humanitaria y protección al nacional que se encuentre fuera de territorio mexicano.

⁴⁴ Ibidem, p. 34

2.3 Competencia territorial del Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración en ejercicio de sus facultades para atender asuntos migratorios, ha creado y establecido dentro del territorio mexicano delegaciones regionales en las siguientes entidades federativas:

1. AGUASCALIENTES
2. BAJA CALIFORNIA
3. BAJA CALIFORNIA SUR
4. CAMPECHE
5. CHIAPAS
6. CHIHUAHUA
7. COAHUILA
8. COLIMA
9. DISTRITO FEDERAL
10. DURANGO
11. ESTADO DE MÉXICO
12. GUANAJUATO
13. GUERRERO
14. HIDALGO
15. JALISCO
16. MICHOACÁN
17. MORELOS
18. NAYARIT
19. NUEVO LEÓN
20. OAXACA
21. PUEBLA
22. QUERÉTARO
23. QUINTANA ROO
24. SAN LUIS POTOSÍ
25. SINALOA

26. SONORA
27. TABASCO
28. TAMAULIPAS
29. TLAXCALA
30. VERACRUZ
31. YUCATÁN
32. ZACATECAS

Así como subdelegaciones regionales en los estados de:

1. BAJA CALIFORNIA
2. BAJA CALIFORNIA SUR
3. CHIAPAS
4. CHIHUAHUA
5. COAHUILA
6. DISTRITO FEDERAL
7. JALISCO
8. OAXACA
9. QUINTANA ROO
10. SINALOA
11. SONORA
12. TABASCO
13. TAMAULIPAS
14. VERACRUZ

Además de las siguientes Delegaciones Locales en las siguientes Entidades Federativas:

1. BAJA CALIFORNIA
2. BAJA CALIFORNIA SUR
3. CAMPECHE

4. CHIAPAS
5. CHIHUAHUA
6. COAHUILA
7. DISTRITO FEDERAL
8. GUANAJUATO
9. OAXACA
10. QUINTANA ROO
11. SONORA
12. TABASCO
13. TAMAULIPAS
14. VERACRUZ

Y finalmente las siguientes subdelegaciones locales en los Estados que a continuación se enumeran:

1. BAJA CALIFORNIA
2. BAJA CALIFORNIA SUR
3. CAMPECHE
4. CHIAPAS
5. CHIHUAHUA
6. COAHUILA
7. COLIMA
8. DISTRITO FEDERAL
9. DURANGO
10. ESTADO DE MÉXICO
11. GUANAJUATO
12. GUERRERO
13. JALISCO
14. MICHOACÁN
15. NUEVO LEÓN
16. OAXACA

17. PUEBLA
18. QUERÉTARO
19. QUINTANA ROO
20. SAN LUIS POTOSÍ
21. SINALOA
22. SONORA
23. TABASCO
24. TAMAULIPAS
25. VERACRUZ
26. YUCATÁN
27. ZACATECAS

Estas unidades deben observar las políticas, los criterios migratorios y las circulares emitidas por el Comisionado del Instituto.

Estas representaciones dentro de la competencia y facultades que les son conferidas tienen como algunas de sus funciones:

- Representar al Instituto Nacional de Migración dentro de su circunscripción.
- Programar, dirigir, operar y controlar los servicios migratorios relativos a la revisión e inspección de documentación en los lugares designados para el tránsito de personas que se encuentren dentro de su demarcación.
- Coordinar la recepción y resolución de solicitudes de internación, de trámites de estancia y de salida del país de los extranjeros que soliciten y ostenten las calidades y características migratorias del ámbito de su competencia.
- Llevar la coordinación interinstitucional del Programa Paisano con las instancias de gobierno estatal y municipal de su circunscripción.
- Programar, dirigir y ejecutar visitas de verificación y órdenes de localización y presentación de extranjeros.

- Imponer a nacionales y extranjeros las sanciones administrativas que procedan por violaciones a la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.
- Programar, dirigir, operar y controlar las estaciones y estancias migratorias del ámbito territorial de su competencia, al igual que el programa de conducción de extranjeros asegurados.
- Llevar el registro de extranjeros asegurados, el levantamiento del inventario de sus pertenencias y la captura de su media filiación, así como emitir resoluciones sobre el libre tránsito, la salida definitiva, el otorgamiento de la custodia o su expulsión.
- Coordinar en su circunscripción el control de garantías que se otorguen por la custodia de extranjeros, al igual que el registro de firmas de aquellos asegurados en custodia provisional.
- Formular y ratificar las querellas y denuncias que procedan en su demarcación por presuntas violaciones a la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.
- Resolver, conforme a su competencia, los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos de autoridad de sus subordinados.
- Rendir dentro del término legal los informes requeridos por las autoridades judiciales, ministeriales y administrativas que correspondan a su ámbito de competencia.
- Coordinar la guarda y custodia de los expedientes relativos al ejercicio de las facultades que tiene encomendadas.
- Coordinar la operación de los sistemas de información y estadística migratoria, así como integrar la información que le sea requerida por la C. Comisionada y las áreas del servicio central del Instituto.
- Promover y establecer Consejos Consultivos con dependencias públicas, otros ámbitos de gobierno y representantes de los sectores privado y social vinculados con la actividad migratoria.

- Integrar el anteproyecto de su programa presupuesto anual y, en su caso, solicitar las modificaciones que correspondan.
- Administrar los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados, los servicios informáticos y de apoyo administrativo, así como los de capacitación y desarrollo del personal.
- Rendir los informes correspondientes al ejercicio de las atribuciones y facultades que le han sido conferidas, al igual que sobre los recursos asignados.

A lo largo del presente capítulo ha quedado determinado que el Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los diversos servicios migratorios.

Es su función la de coordinarse con las diversas dependencias que integran la Administración Pública Federal a fin de proporcionar una atención y solución competente a todos y cada uno de los asuntos que se encuentren relacionados con los no nacionales.

Asimismo vela por el respeto de los derechos de los extranjeros y por el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Como se analizó, el Instituto Nacional de Migración para el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus fines se auxilia de dos servicios: el interior y el exterior. A través de esos servicios que resultan notoriamente importantes, es desarrollada la materia migratoria en México.

CAPITULO 3

NORMATIVIDAD

En los Estados Unidos Mexicanos, (desde la Constitución Política, los Tratados Internacionales, las Leyes Federales, Códigos y hasta algunos Reglamentos), existen normas que sintetizan y aplican los procedimientos relativos a la migración internacional de extranjeros. Dichos ordenamientos están integrados por los diversos derechos y obligaciones imputables al Estado con las personas físicas o morales que no tienen un carácter de nacionales. Entre las leyes relacionadas al tema se encuentran:

SUPREMACÍA:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TRATADOS INTERNACIONALES, CONVENIOS, CONVENCIONES, PACTOS Y PROTOCOLOS

- 1) Convención sobre Condiciones de los Extranjeros (Firmada en la Habana Cuba el 20 de febrero de 1928).
- 2) Convención sobre Asilo Diplomático.
- 3) Convención Viena sobre Relaciones Diplomáticas.
- 4) Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.
- 5) Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 6) Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
- 7) Tratado de Libre Comercio del grupo de los tres (México-Venezuela-Colombia)
- 8) Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica.
- 9) Tratado de Libre Comercio México-Bolivia.
- 10) Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua.
- 11) Tratados de Libre Comercio México-Chile.
- 12) Convención que suprime el requisito de legalización de documentos públicos extranjeros.

- 13) Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores.
- 14) Decreto que promulgo la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990.

LEYES

- 1) Ley de Amparo.
- 2) Ley General de Población.
- 3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4) Ley de Inversión Extranjera
- 5) Ley Federal de Turismo
- 6) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 7) Ley Federal de Derechos.
- 8) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 9) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.
- 10) Ley Federal del Trabajo
- 11) Ley general de Salud
- 12) Ley de Vías Generales de Comunicación
- 13) Ley de Planeación.
- 14) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 15) Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- 16) Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 17) Ley de Nacionalidad.
- 18) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 19) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- 20) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

CÓDIGOS.

- 1) Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- 2) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 3) Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Federal
- 4) Código Penal Federal y para el Distrito Federal
- 5) Código Fiscal de la Federación.

REGLAMENTOS

- 1) Reglamento de Pasaportes.
- 2) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 3) Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
- 4) Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos.
- 5) Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública
- 6) Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- 7) Reglamento de la Ley General de Población.
- 8) Reglamento de la Policía Federal Preventiva.
- 9) Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 10) Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

LINEAMIENTOS

- 1) Lineamientos y Criterios, Técnicos y Operativos de la SECODAM actualmente Secretaría de la Función pública.
- 2) Lineamientos para el Funcionamiento del Comité de Control y Auditoria.

ACUERDOS

- 1) Acuerdos Delegatorios de Facultades del Instituto Nacional de Migración.

- 2) Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.
- 3) Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Servidores Públicos de nivel inferior.

Para el estudio del presente tema de investigación se realizará un análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Algunos Tratados Internacionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Población y su Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y otras disposiciones que a lo largo del presente capítulo se irán relacionando con el tema a tratar.

Se comparte la opinión de Oscar Víctor Adame en su obra Derecho Migratorio, de dividir las Leyes migratorias en dos niveles: Normas Internacionales, dentro de las cuales se encuentran los Tratados Internacionales, y por otra parte las Normas Internas, entendiéndolas como aquellas disposiciones que regulan la materia migratoria en territorio nacional, clasificándolas a su vez de acuerdo a su Jerarquía en: Constitucionales, Ordinarias, Reglamentarias e Individuales.

Respecto a los tratados Internacionales se señala que tal y como lo manifiesta la Carta Magna, aquellos que estén de acuerdo con la Constitución y sean aprobados por el senado, refrendados y debidamente publicados serán Ley suprema de la Unión. En Materia migratoria señalo entre los más importantes los siguientes:

Convención sobre condiciones de los extranjeros, firmada en La Habana, el 20 de febrero de 1928.⁴⁵ De esta convención se destaca el artículo primero, mismo que determina que el Estado en ejercicio de su soberanía puede dictar las leyes que considere pertinentes para regular y establecer las condiciones de entrada y

⁴⁵ Citado por ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. Cit. pág. 468

residencia de los extranjeros que pretendan o ingresen a su territorio, asimismo el artículo segundo de esta convención nos habla sobre la igualdad que debe prevalecer entre nacionales y extranjeros al estar sujetos a una misma jurisdicción y a la aplicación de las Leyes Locales, sin perder de vista las limitaciones estipuladas en las convenciones y tratados. Finalmente se señala el artículo cuarto de esta convención, mismo que indica que los extranjeros están obligados a las contribuciones ordinarias o extraordinarias, así como a los empréstitos forzosos, siempre que tales medidas alcance a la generalidad de la población.

Finalmente se destaca el artículo quinto al señalar el principio de equiparación de nacionales, es decir, indica que el Estado debe reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías.⁴⁶

Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 26 de Diciembre de 1933.⁴⁷ En esta convención se confirma la aceptación al criterio de que todo individuo que se encuentre en territorio del cual no es considerado como un nacional, debe someterse a las leyes de derecho interno, gozando de los mismos derechos sin pretender el extranjero derechos mas extensos de los que goza un nacional.

Retomando la clasificación que realiza Oscar Víctor Adame cabe señalar que aún y cuando se esta de acuerdo con su teoría, desde un punto de vista personal se podría agregar una clasificación más dentro de la división que realiza de las Normas Constitucionales, y serían aquellas que son creadas constitucionalmente para regular una función o una materia específica, en decir, aquellas que vienen a ser una extensión de la letra de nuestra carta magna: las Leyes Orgánicas.

⁴⁶ Ibidem pág. 469.

⁴⁷ Ibidem pág. 470

3.1 Normas Constitucionales.

La Constitución de 1917 fue la cristalización de los ideales revolucionarios que fueron elevados a la categoría de normas constitucionales. En ella se incluían avanzados principios de reformas sociales y derechos en favor de obreros y campesinos. Además, fue formulada para gobernar a todos los mexicanos sin distinción de raza, nacionalidad, credo, condición social o política, en ella se elevaron al rango de normas constitucionales libertades como la de expresión, transito, la inviolabilidad del domicilio y de creencia, entre otras.

Del mismo modo, la Carta Magna cuenta con un amplio capítulo de garantías individuales, y el sistema para hacerlas funcionar mediante el juicio de amparo.

En México ningún individuo es más importante que otro, no existen esclavos ni nobles, y los derechos humanos que la Constitución reconoce están garantizados para todas las personas. La Constitución garantiza un gran espacio de libertad para cada individuo.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La llamada Carta Magna se puede dividir de la siguiente manera:

A) Parte Dogmática.

Un dogma es algo que es incuestionable o indiscutible y que se tiene que cumplir. Esta parte dogmática se denomina así por que los derechos humanos representan verdades políticas que la constitución acepta a manera de dogma, que son principios que valen sin necesidad de demostrarlos, fruto de la lucha histórica del hombre por su libertad y que constituyen una limitación al poder de los gobernantes.

La parte dogmática se localiza esencialmente en los primeros veintinueve artículos de nuestra constitución que establecen los derechos fundamentales del hombre y que quedan inscritos en el Capítulo Primero, bajo el nombre de: "De las garantías

individuales", pero existen más derechos humanos regulados en otras disposiciones constitucionales.

B) Parte Orgánica.

Son los artículos que regulan el capítulo geográfico, la forma de gobierno, la división de poderes, la distribución de facultades entre los órganos federales y locales, la supremacía de la Constitución y finalmente su inviolabilidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una de las más completas a nivel mundial, contempla derechos como el de igualdad, protege a todo individuo que se encuentre en territorio nacional sin importar raza, religión, sexo, lengua o nacionalidad del ser humano; vela por la igualdad fundamental de los extranjeros con los nacionales (artículos primero y 33 Constitucionales) ya que a los extranjeros no se les puede vedar absolutamente, por vía reglamentaria, alguna de las garantías constitucionales. Señala limitaciones en su ejercicio, pero indica que las mismas no podrán restringirse o suspenderse sino en los casos que la misma constitución establezca.

También contempla derechos que ya fueron previamente analizados como el de petición, el de tránsito, de audiencia y de propiedad.

Del análisis de la Ley Suprema Mexicana, el artículo trigésimo Constitucional requiere un especial estudio en virtud de que el mismo refiere que personas son mexicanas por nacimiento y quienes lo son por naturalización, lo cual permite definir por exclusión quienes son considerados extranjeros.

En México y de acuerdo a la Ley Suprema "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de los

padres;

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 y;

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Es decir, en primer término la nacionalidad mexicana la obtienen los nacidos en territorio nacional independientemente de cual fuere la nacionalidad de sus padres, situación que tiene lugar al conferir el estado una simpatía por parte de sus integrantes para reconocer la identidad nacional del nuevo miembro que ha nacido bajo su control espacial: *Ius Soli*.

El sistema jurídico mexicano también reconoce el hecho de otorgar la nacionalidad mexicana a aquellos individuos que son hijos de uno o ambos padres mexicanos, tal aplicación se muestra como una simpatía de los padres para transferir la nacionalidad a sus descendientes: *Ius Sanguinis*.

Asimismo para el caso de que un individuo haya decidido obtener la nacionalidad mexicana y haya cumplido previamente todos y cada uno de los requisitos establecidos en el apartado B del citado artículo, otorga el beneficio a sus descendientes de ser considerados como mexicanos.

El derecho a poseer la nacionalidad mexicana bajo los dos supuestos señalados con anterioridad, tiene la limitación de solo poder transmitirla a la primera generación, ya que los nacidos en el exterior de padres que obtuvieron su carta de naturalización mexicana en virtud de ser hijos de padres naturalizados, ya no son considerados mexicanos.

No menos importante es el hecho de que todo individuo independientemente de la nacionalidad de sus padres, o del espacio geográfico sobre el cual ha nacido, si nace en embarcaciones o aeronaves mexicanas ya sea de guerra o mercantes, por ser consideradas como una extensión territorial, es considerado mexicano por nacimiento; actualmente esta situación es difícil que suceda, en virtud de que el estado mexicano es un país pacífico y los días que corren se toman suficientes precauciones para el abordaje de mujeres embarazadas.

Por otra parte la norma permite a aquellos individuos que poseen otra nacionalidad la posibilidad de adquirir una nueva mediante un proceso llamado naturalización, el cual se encuentra definido como el *“Medio, de carácter civil y político, por el cual los extranjeros adquieren los privilegios y derechos que pertenecen a los naturales de un país... Medio jurídico por el cual el extranjero queda incorporado a una comunidad política en calidad de ciudadano”*⁴⁸

En efecto, la naturalización es el medio por el cual un extranjero que ha cumplido previamente con todos y cada uno de los requisitos establecidos por la norma vigente, es reconocido mediante una carta que expide la autoridad competente, en el caso de México por la Secretaría de Relaciones Exteriores, como un nacional respecto del país en el que actualmente radica.

En una opinión personal este procedimiento es el resultado de una serie de actos realizados por el extranjero, tales como el establecimiento de su residencia definitiva y asimilación en territorio nacional, el ejercicio de una vida laboral, la afinidad con ciertas costumbres, el interés por la cultura e historia nacional, es decir, es claro que el ser humano no tiene poder de decisión sobre el país bajo el cual nacerá o bajo el cual nacerán sus padres, ya que como se vio, muchos países tales como México, otorgan la nacionalidad por nacimiento a cualquier ser humano hijo de padre o madre mexicana independientemente de lugar de su nacimiento, pero también es cierto que la mayoría de los individuos cuentan con el derecho de decidir entre

⁴⁸ DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit. p. 379.

muchos otros aspectos, el lugar donde se han de establecer y eso sería además de los aspectos económicos, el verdadero detonante por el cual una persona extranjera en un Estado decide incorporarse a él como un nacional más.

La Constitución Mexicana se refiere a los mexicanos por naturalización dentro del apartado B del artículo 30 asignándoles tal carácter a:

B. Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización...;

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

De acuerdo a lo previsto en los artículos 19 y 20 de la Ley de Nacionalidad, el extranjero que quiera naturalizarse mexicano deberá presentar solicitud a la Secretaria de Relaciones Exteriores en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana, así como formular renuncia expresa a la nacionalidad que le sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier estado extranjero, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros.

Asimismo deberá probar que sabe hablar el idioma español, que conoce la historia del país y esta integrado a la cultura nacional, y no menos importante es que debe acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de solicitud, salvo lo dispuesto por el artículo 20 de la ley citada que manifiesta lo siguiente:

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 extranjeros 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 matrimonios 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 un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos.

Si los que ejercen la patria potestad no hubieren solicitado la naturalización de sus 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.

Lo anteriormente expuesto, indica que un ciudadano de otra nacionalidad puede adoptar, si así su derecho le confiere, la nacionalidad del Estado donde se encuentra desarrollando su vida. Enmarcado jurídicamente, es posible que la autoridad le requiera de renunciar a su anterior nacionalidad.

Asimismo de acuerdo al artículo 37 Constitucional apartado B, la nacionalidad por naturalización contrario a la nacionalidad por nacimiento se puede perder por:

“I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un estado extranjero, y

II.- Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. “

Cuando se den alguno de los supuestos descritos con anterioridad, la Secretaria de Relaciones Exteriores, previa opinión de la Secretaria de Gobernación, y previa audiencia del interesado revocará la carta de naturalización (artículos 31 y 32 de la Ley de Nacionalidad).

Un ciudadano investido de una o más nacionalidades solo podría ejercer una sola nacionalidad a la vez. Tal ejercicio es el de la nacionalidad activa. Todo sistema

jurídico de cualquier Estado, confiere a sus ciudadanos y a su nación, una serie de derechos y deberes, los cuales deben ser cumplidos para el goce de los beneficios de la nacionalidad.

A través de la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Carta Magna publicada en el diario oficial de la federación el día veinte de Marzo de 1997, se aceptó la posibilidad solamente para los mexicanos por nacimiento, de contar con una doble o múltiple nacionalidad, ya que la Constitución Mexicana marca que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, lo cual obedece a una tendencia general, por la gran cantidad de migrantes que se encuentran en Estados Unidos de Norte América, así como al proceso de globalización.

Finalmente, el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades del Congreso, y expone de forma concluyente, que este órgano será el encargado de emitir leyes tanto para los nacionales como para los extranjeros. Asimismo, dentro de su apartado XVI, establece que es el órgano indicado para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. De igual manera en su fracción **XXIX-F**, marca que es el único para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

3.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Una Ley orgánica es: *“aquella que tiene por objeto la organización de algún servicio público o Institución.”*⁴⁹

Así una Ley Orgánica es aquella cuyo contenido es de carácter administrativo ya que regula, en general, la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus funciones, aunado a que las leyes orgánicas son expedidas en cumplimiento de un ordenamiento de la Constitución, es decir, son leyes constitucionales que como se mencionó son una extensión directa de las disposiciones expuestas en la Carta Magna.

En efecto, se engloba a las leyes orgánicas dentro de esta clasificación en virtud de que el artículo 90 Constitucional señala que:

“la Administración Pública Federal será centralizada o paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado...”.

Es por la creación de esta Ley que como se verá más adelante, la Secretaría de Gobernación tiene facultades para conocer de la materia migratoria.

El estudio de la siguiente Ley será breve pero no es menos importante en virtud de que en ella está el primer punto base que dará fundamento al Procedimiento Administrativo Migratorio que ha de seguirse ante la Autoridad Administrativa correspondiente.

La presente ley tal y como lo marca en su artículo primero, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal,

⁴⁹ Ibidem, p. 357

encontrando dentro de la segunda de las nombradas, entre otras dependencias a las Secretarías de Estado.

Es así que la Ley a que se hace referencia en el presente apartado dentro de su numeral segundo manifiesta:

“para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración Pública Federal: I. Secretarías de Estado...”

Dicha ley indica que es a la Secretaría de Gobernación a quien corresponde el formular y conducir la política de población.

Dentro de esta función es donde se encuentra la función administrativa migratoria, ya que la Secretaría de Gobernación tendrá a su cargo dictar los lineamientos que mejor convengan al país para regular la materia migratoria.

Continúa señalando la Ley Orgánica que compete también a la Secretaria de Gobernación tramitar lo relativo a la facultad exclusiva que tiene el Ejecutivo de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

3.2 Normas ordinarias

Desde el punto de vista meramente formal, la llamada función legislativa del Estado, consiste en la actividad llevada a cabo por medio de los órganos que, conforme a la Constitución Política, integran el Poder Legislativo: el Congreso General, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (artículos. 50, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Del carácter formal del acto legislativo, deviene el principio de "*la autoridad formal de la ley*", según el cual, todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas, más que por otra resolución del propio Poder, dictada una vez cumplidos los mismos trámites, al cabo de los cuales quedó formada la resolución primitiva (artículo. 72, inciso f, de la Constitución invocada).

Como consecuencia de lo expresado las leyes ordinarias son las emanadas del Poder Legislativo, de la Federación o de cada una de las Entidades Federativas, siguiendo el procedimiento ordinario en términos del artículo 72 de la Constitución federal, o de los artículos correlativos en las Constituciones Políticas de los Estados.

3.2.1 Ley General de Población

La Ley General de Población fue expedida por el Congreso de la Unión el once de diciembre de 1973, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de enero de 1974, entrando en vigor de acuerdo con su artículo segundo transitorio, treinta días después, es decir, el día seis de febrero de 1974.

El artículo primero de la citada ley establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en la República, es decir, se aplicará en todo el territorio nacional, a todas las personas que se encuentran en el mismo y debe ser

observada por todos y todas las autoridades, sean federales, locales o municipales; de igual manera muestra que sus preceptos legales tienen como finalidad la protección de la sociedad, abarcando aspectos como el demográfico, el de distribución de la población, planeación familiar, estadística poblacional, políticas poblacionales, etc.

La ley también prevé que para preservarla se podrá recurrir a la sanción y expulsión de aquellos extranjeros que hayan demostrado con su conducta propia, su indeseabilidad y el perjuicio que provocan a la convivencia social. Expulsión que no es la señalada en el artículo 33 constitucional.

Con el fin de regular los fenómenos que afectan a la población, se faculta a la Secretaría de Gobernación para sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar así la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

La ley referida señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación precisamente en el orden migratorio, organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, así como revisar su documentación.

Por lo que se refiere a asuntos del orden migratorio, según lo establece del artículo séptimo de la ley, corresponde a la Secretaria de Gobernación:

- I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;
- II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos;
- III. Aplicar esta Ley y su Reglamento y;
- IV. Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los

sujetos a esta ley. Cabe señalar que este deber fue adicionado mediante decreto de fecha 9 de julio de 1990, coincidiendo así prácticamente con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que, como organismo encargado de la protección y observancia de los derechos fundamentales del hombre, había iniciado sus labores el día seis de junio del mismo año.

Resulta importante comentar lo dispuesto por los artículos 32, 33 y 34 de la ley multicitada, ya que estos facultan a la Secretaría de Gobernación para fijar el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse al país, dispone además que los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos, así como a los inversionistas, y no menos importante señala que a los turistas se les dará todas las facilidades para internarse en el país.

Asimismo indica que es la Secretaría de Gobernación la encargada de fijar a los extranjeros que se encuentren en el país las condiciones bajo las cuales habrán de desempeñar sus actividades y el lugar de su residencia. De esta manera, la actuación de la autoridad en estos aspectos es completamente discrecional.

El artículo 37 establece como motivos por los cuales la Secretaría de Gobernación podría negar a los extranjeros bien sea la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria, los siguientes:

- cuando no exista reciprocidad internacional;
- cuando así lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- cuando no lo permitan las cuotas de extranjeros establecidos;
- cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- cuando hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- cuando hayan infringido la ley o su reglamento;
- cuando no se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; y
- cuando así lo prevean otras disposiciones legales.

La citada Ley en su artículo 39 prevé que para el caso de que un extranjero contraiga matrimonio con un nacional o tenga hijos nacidos en el país, la Secretaría podrá autorizar su internación o permanencia legal en el país, pero indica que para el caso de que dicho matrimonio se llegare a disolver o bien el extranjero no cumpliera con su obligación en materia de alimentos, su calidad migratoria será cancelada y se le concederá un plazo para abandonar el país.

Se encuentra la excepción a este precepto cuando la Secretaría le confirma su permanencia, le concede una nueva calidad migratoria o bien si ha adquirido la calidad de inmigrado.

Si no existe alguno de los motivos previstos en el artículo 37 y en atención a lo dispuesto por el artículo 41, señala la Ley General de Población que el extranjero podrá internarse legalmente en el país bajo las calidades de:

- a) no inmigrante; e
- b) inmigrante

La Citada ley en su artículo 42 define al No inmigrante como "...el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:..."

I.-TURISTA.

II.-TRANSMIGRANTE.

III.- VISITANTE.

IV.- MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.

V.-ASILADO POLITICO.

VI.- REFUGIADO.

VII.- ESTUDIANTE.

VIII.-VISITANTE DISTINGUIDO.

IX.-VISITANTES LOCALES.

X.-VISITANTE PROVISIONAL.

XI.- CORRESPONSAL.

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

Cuando se admite el ingreso de un extranjero al país, se obliga a cumplir, en forma estricta, las condiciones que le han sido fijadas en el permiso de internación y las disposiciones legales en materia de población (artículo 43).

Por otra parte y por lo que hace al inciso b) previsto en el artículo 41, se tiene lo siguiente: *“Artículo 44.- Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de Inmigrado.”*

Bajo esta calidad el extranjero puede permanecer hasta por cinco años siempre y cuando compruebe a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que está cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables a fin de que cada año si resulta procedente le sea otorgado un refrendo.

Si durante la temporalidad concedida se deja de satisfacer la condición a que está supeditada la estancia de un inmigrante en el país, el extranjero deberá informar de ello a la Secretaría de Gobernación, dentro de los quince días siguientes, para que proceda a la cancelación de la documentación migratoria y le señale un plazo para abandonar la República, excepto si regulariza su situación.

Dentro de la calidad migratoria de inmigrante y de acuerdo a la Ley General de Población, se tienen las siguientes características:

- I.-RENTISTA
- II.-INVERSIONISTAS
- III.-PROFESIONAL
- IV.-CARGOS DE CONFIANZA
- V.-CIENTÍFICO
- VI.-TÉCNICO
- VII.-FAMILIARES
- VIII.-ARTISTAS Y DEPORTISTAS
- IX.- ASIMILADOS.

Cuando el inmigrado ha radicado en el país legalmente cumpliendo todos los requisitos y formalidades que la legislación aplicable estipula por un lapso de cinco años, tienen la posibilidad de adquirir la calidad de inmigrado, el cual según lo define el artículo 52 es: *“Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.”* Dicha calidad solo puede ser obtenida por declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

Es de suma importancia para el inmigrante llevar a cabo la solicitud de cambio de calidad migratoria a inmigrado en el término que la ley le concede, ya que de no hacerlo así o si no se otorga ésta, la Secretaría de Gobernación procederá a la cancelación de su documentación migratoria y el extranjero deberá abandonar el país en el plazo que fije dicha dependencia, o bien, el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria y permanecer en el país si la Autoridad Migratoria lo considere procedente.

En materia laboral, la citada ley nos dice que el inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que la misma Secretaría impone de acuerdo al Reglamento y a otras disposiciones aplicables. Situación que como será vista más adelante también se encuentra supeditado a un procedimiento administrativo y al ejercicio de la facultad discrecional que le es concedida a la autoridad administrativa competente.

Para los inmigrados sus entradas y salidas del país se regulan de la siguiente manera y perderá su calidad migratoria si:

- permanece mas de tres años consecutivos fuera del país
- permanece ausente en un lapso de diez años más de cinco.

Para el caso de último de los nombrados, el término se computará a partir de la declaratoria de inmigrado.

El artículo 58 indica que ningún extranjero podrá tener por ningún motivo dos calidades o características migratorias al mismo tiempo.

Existe prohibición expresa para que los Transmigrantes cambien su calidad o característica migratoria, asimismo no podrán adquirir por ningún motivo bienes inmuebles dentro del territorio, situación que resulta lógica en virtud de que la naturaleza de dicha característica por si sola indica que su intención nunca fue ni será la de permanecer en el país.

El artículo 60 de la ley en comento señala que *“Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación”*. Esta disposición desde un punto de vista personal no se cumple, ya en la mayoría de los casos los extranjeros que realizan una actividad autorizada bajo la calidad y característica migratoria en la que se encuentran, realizan diversas actividades para las cuales no tienen una autorización, obteniendo una ganancia para si, pero se abstienen de cumplir con los requisitos que la misma ley les indica, y aún mas grave no realizan las contribuciones que en materia fiscal debieran aportar.

Ahora bien, acerca de los requisitos que la Ley marca para hacer posible la internación a territorio mexicano de un extranjero se tienen los siguientes:

- La presentación de un certificado oficial de buena salud física y mental, que haya sido expedido por las autoridades del país de procedencia;
- la aprobación del examen que efectúen las autoridades sanitarias;

- la respuesta a las autoridades migratorias; bajo protesta de decir verdad, de los informes que le sean solicitados;
- la identificación mediante documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditación de su calidad migratoria;
- la presentación de un certificado oficial de antecedentes, expedido por la autoridad del lugar de residencia y,
- el cumplimiento de los requisitos señalados en los permisos de internación respectivos.

Todo extranjero se compromete a comprobar su legal internación y permanencia en el país, cuando así le sea requerido por la Secretaría de Gobernación (artículo 64). De esto se deduce que la ley considera como irregular, tanto el ingreso de un extranjero sin cumplir los requisitos establecidos por ella, como su estancia en territorio nacional infringiendo las disposiciones legales correspondientes.

Por otra parte, una gran mayoría de los extranjeros por radicar en el país o por causas circunstanciales, tienen la intención de llevar a cabo ciertos actos jurídicos, situación que cumpliendo con los requisitos de la norma aplicable a cada caso concreto resulta mayoritariamente procedente. Dichos actos pueden ser realizados ante algún fedatario público, llámese Notario o Corredor Público o bien ante alguna Autoridad del Estado. Para estos supuestos la Ley indica que los mismos, tienen la obligación de solicitar a los extranjeros que previa la realización de cualquier acto le acrediten su legal estancia en el país, así como que su condición y calidad migratoria les permite realizar el acto en cuestión.

Para el caso de los matrimonios donde intervenga un extranjero, el artículo 67 marca una prohibición para los oficiales o jueces del Registro Civil, para que no realicen ningún acto sin la comprobación por parte del extranjero de su legal estancia en territorio nacional.

Cuando se pretende llevar a cabo el trámite de divorcio o de nulidad de matrimonio donde participe un extranjero, es requisito sine cuanon que la autoridad administrativa o judicial tenga por acompañada previamente la certificación que expide la Secretaría de Gobernación (en un plazo no mayor a treinta días hábiles) de la legal estancia del extranjero, y al igual que en los casos anteriormente nombrados, que indique si su condición y calidad migratoria le o les permite realizar tal acto.

Cabe señalar que el incumplimiento de lo anterior, de acuerdo con el artículo 139, dará lugar a la destitución de empleo y prisión hasta de seis meses o multa hasta de diez mil pesos o bien ambas, de las autoridades respectivas.

Para el caso de que la resolución que se dicte disponga que hubo cambio de estado civil en un extranjero, la Autoridad deberá dar aviso dentro de los cinco días siguientes a la Secretaría.

Por otra parte el artículo 74 prohíbe dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente su legal estancia en el país y que han obtenido la autorización de la Secretaría de Gobernación para prestar un servicio determinado. Tomando en consideración este principio, las personas que tienen a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros, están obligadas a informar a la Secretaría de Gobernación, en un término de quince días, las circunstancias que alteren o modifiquen las condiciones migratorias a las que se hallan sujetos los extranjeros. Además, tendrán la obligación de pagar los gastos causados por la expulsión de los extranjeros que en derecho corresponda y sea ordenada por la Secretaría de Gobernación.

Por su parte, en el artículo 71 de la Ley en vigor faculta a la Secretaría de Gobernación para establecer *“estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se*

haya autorizado en forma provisional, así como aquellos que deban ser expulsados”.

Las estaciones migratorias son los sitios en los que se aloja, como medida de seguridad, a los extranjeros que deben ser expulsados y a aquéllos cuya internación se ha permitido en forma provisional, esto es, los visitantes provisionales previstos por la fracción X del artículo 42, a quienes se les permite desembarcar hasta por treinta días.

Los extranjeros que incumplan las disposiciones contenidas en la Ley General de Población o que incurran en violaciones contra su Reglamento deberán observar los lineamientos previstos en el Capítulo VIII dedicado a las Sanciones, así el artículo 125 establece que a los extranjeros que incurran en diversas hipótesis previstas en la ley se les cancelará la calidad migratoria y serán expulsados del país sin perjuicio de que se les apliquen las penas establecidas en otras disposiciones legales.

La expulsión de extranjeros es de orden público, y por ello el arraigo de extranjeros decretados por las autoridades judiciales o administrativas no impiden la ejecución de las órdenes de expulsión dictadas contra los mismos por la Secretaría de Gobernación, según lo establece el artículo 129. La expulsión de un extranjero trae como consecuencia que este deberá abandonar el país y sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario de Gobernación. Sin embargo, en los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión tendrá el carácter de definitiva.

La ley establece que el ingreso ilegal de una persona al país constituye un delito que se sanciona con pena corporal y, además, con la expulsión. Pero existe una excepción a esta regla general en el caso de los refugiados, pues de conformidad con el artículo 42, fracción VI, la Secretaría de Gobernación puede dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al

extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, toda vez que la institución del refugio se sustenta en el sentido humanitario y la necesidad de brindar protección a las personas que ven amenazadas su vida, libertad o seguridad. Por la misma razón, la autoridad no puede devolver o expulsar al refugiado a su país de origen o algún otro donde peligran esos bienes jurídicos tutelados.

Ahora bien, es importante señalar que la Ley General de Población contempla dos tipos de procedimiento: el de solicitudes de trámites migratorios (internaciones, cambios de calidad y características migratorias, autorización de salidas, prorrogas, permisos de matrimonio, etc.) y el de Verificación y Vigilancia. Procedimientos que serán analizados con posterioridad.

En una opinión propia es una lástima que la Ley General de Población no sea clara ni específica para regular el procedimiento de solicitud de trámites migratorios, ya que solo se limita a hablar de el en seis artículos. De los cuales se puede referir lo siguiente:

El artículo 145 indica que los trámites que hayan de realizar los extranjeros en lo relativo a su internación, estancia y salida, así como de los permisos que se solicitan al Servicio de Migración se regirán por los siguientes lineamientos procedimentales, así como en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o por la Leyes que a criterio de la Secretaria deban aplicarse a cada caso en concreto.

- Las copias certificadas de promociones, documentos que se hayan presentado y de las resoluciones que le hayan recaído a estas, deberán ser entregadas en un plazo no mayor a treinta días hábiles al solicitante. Por lo que se refiere a la demás documentación, la misma resulta confidencial y solo puede ser requerida mediante mandamiento judicial.

- Por lo que hace a la comparecencia de todo individuo que ha acreditado su interés Jurídico dentro de un procedimiento migratorio, esta puede llevarse a cabo por si mismo, por apoderado, mediante poder notarial o carta poder ratificada ante dicho fedatario público, o en forma más sencilla, por autorización en la propia promoción.
- Toda promoción que deba presentarse ante la Secretaria de Gobernación deberá ser acompañada de las constancias que cubran con los requisitos que la norma establece a cada caso concreto. De igual manera deberá ser suscrita por el interesado o por su representante legal, y para el caso de que no sepa o no pueda firmar estampara su huella digital.
- Por lo que hace a los medios probatorios, la Autoridad Migratoria puede allegarse de todos los medios que considere necesarios para mejor proveer sin mas limitaciones que las que la misma ley establece.
- Una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad constate que no existe trámite pendiente u obligación qué satisfacer, o bien impedimento legal alguno, dictará resolución sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y las que de oficio se deriven del mismo, debiendo fundar y motivar su determinación, sin que para ello se exija mayor formalidad.
- La autoridad migratoria contará con un plazo de hasta noventa días naturales para dictar la resolución correspondiente, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla todos los requisitos formales exigidos por esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables; transcurrido dicho plazo sin que la resolución se dicte, se entenderá que es en sentido negativo. Si el particular lo solicitare, la autoridad emitirá constancia de tal hecho.”

En efecto, la Ley General de Población marca ciertos lineamientos procedimentales acerca del procedimiento de solicitud de trámites migratorios, pero no indica en ningún precepto como ha de llevarse a cabo el mismo, situación que será analizada en el presente trabajo de investigación con posterioridad.

3.2.2 Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Uno de los argumentos centrales de la presente investigación se refiere al procedimiento que debe seguir el Instituto Nacional de Migración conjuntamente con la Secretaría de Gobernación a efecto de conceder o no una petición al extranjero. Lo anterior y de forma supletoria a las Leyes Migratorias, puede realizarse bajo los lineamientos consignados en La Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Para tal efecto se deben considerar primeramente algunas figuras jurídicas administrativas, como las siguientes:

Acto administrativo: Acto jurídico realizado por la administración con arreglo al derecho administrativo, entendiendo a este como el conjunto de normas destinadas al estudio del ejercicio de la función administrativa y la protección judicial que existe en contra de dicha función.

La teoría define al acto administrativo como la declaración unilateral concreta y ejecutiva de la potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica y su finalidad es el satisfacer el interés general.

O bien es entendido como *“la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.”*⁵⁰

Así las características del acto administrativo son:

- Es un acto jurídico
- Es de derecho público

⁵⁰ Ibidem p. 51.

- Es emitido por la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de las funciones que le son atribuidas
- De manera directa o indirecta, mediata o inmediata persigue el interés público.

El Acto Administrativo tiene los siguientes elementos:

A) Sujeto.- Entendido este como el órgano competente a través del cual se exterioriza la unilateral voluntad estatal y que se manifiesta a través del Servidor Público.

B) Autoridad.- Entendida como aquella persona investida de la potestad de mando internamente dentro de un órgano público o frente a quien es dirigido el acto administrativo.

C) Voluntad.- Es la facultad interna por la que el órgano administrativo manifiesta una decisión tomada de manera libre, sin vicios, ni error, en cualquier sentido, provocando consecuencias de derecho subjetivo.

D) Objeto.- Es la materia del Acto, el cual debe ser determinado o determinable, posible y lícito, preciso en cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, previsto por la Ley.

F) Forma.- Son las manifestaciones materiales u objetivas en que se plasma el Acto. Son las solemnidades necesarias de todo mandamiento de autoridad competente.

G) Motivo.- Es el antecedente que provoca la adecuación de un caso concreto al supuesto de la Ley. Es decir, es lo que motiva la emisión del acto administrativo.

E) Fin.- la Autoridad solo debe perseguir los fines del interés general o el bien común.

Con motivo del Procedimiento Administrativo y toda vez que la misma Ley General de Población indica que por lo que hace a la sustanciación de los trámites migratorios se deberá estar a lo dispuesto por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se transcriben a continuación los lineamientos generales establecidos en la misma y que competen a la materia:

- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.
- Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.
- El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.
- Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto.

- Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado
- En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos
- Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado.

Respecto a las obligaciones que tiene la la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, y en ejercicio de sus facultades se observará lo siguiente:

- Podrá solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla.
- Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes.

- Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.
- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos.
- Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución.
- Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando.
- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.
- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del

- interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.
- En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.
 - Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.
 - Salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste empezarán a correr al día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente.
 - El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

Respecto a la Actuación de los interesados se tienen los siguientes lineamientos que marca la Ley Federal en comento:

- Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado. La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.
- Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.
- Cuando en una solicitud, escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto, con el que figure en primer término.

Por lo que refiere a los términos y plazos con los que cuentan las partes que intervienen dentro de un procedimiento administrativo, la referida ley señala que:

- Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles.
- Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no

excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

Muy importante resultan todas y cada de las actuaciones que tienen lugar dentro de un procedimiento, como son las notificaciones, citatorios y emplazamientos de requerimientos, solicitud de informes o documentos y de las resoluciones administrativas definitivas. Cabe señalar que dichas actuaciones juegan un papel importante en la hipótesis planteada, por lo que procede realizar un estudio más profundo del tema por separado, estudio que se realizara con posterioridad.

En atención a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el procedimiento se puede dividir en las tres siguientes etapas:

1. Iniciación.- Para la cual se observan las siguientes reglas:

- Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes. Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.
- Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una

- autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.
- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos. Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.
 - Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.
 - Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

2. Tramitación.- Se lleva a cabo bajo los siguientes lineamientos:

- En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza, la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.
- Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la

inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

- Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresará lo que a su derecho conviniere, así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.
- Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.
- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.
- El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

- El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión. Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.
- El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.
- Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos.
- Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente.
- A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.
- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

- Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

3. Terminación.- Durante el desarrollo de esta etapa se puede ver lo siguiente:

- Ponen fin al procedimiento administrativo:
 - La resolución del mismo;
 - El desistimiento;
 - La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;
 - La declaración de caducidad;
 - La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y
 - El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

- Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado.

- La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las

- peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.
- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.
 - La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción. Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.
 - En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales.

Dice la Ley que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

3.3. Normas reglamentarias.

Una de las formas en que el Ejecutivo ejecuta las leyes es ejerciendo la facultad reglamentaria, es decir expidiendo los reglamentos.

Un reglamento es el conjunto de normas administrativas expedidas unilateralmente por el Presidente de la República en el ejercicio de las facultades para ejecutar y desarrollar los principios establecidos en una ley.

En un sentido más amplio, un reglamento viene a indicar como ha de aplicarse la ley que tiene a su cargo reglamentar.

3.3.1 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

El Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación regula el ámbito de competencia y organización de la Secretaría de Gobernación como dependencia del poder Ejecutivo Federal.

Por lo que a la materia migratoria compete, la sección V del Reglamento en comento señala que entre las funciones que tiene encomendadas el Instituto Nacional de Migración, se encuentran las siguientes:

- Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;
- Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;
- Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;

- Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento;
- Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;
- Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;
- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto;
- Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;
- Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;
- Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto, así como establecer y definir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables; conforme a los lineamientos que para tal fin determine la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.

El Instituto ejerce las facultades que sobre asuntos migratorios le confiere la Secretaría de gobernación, y dicha Institución por su parte en lo que refiere a trámites como las solicitudes sobre internación y cambios de calidades o características migratorias de extranjeros, entre otros, los resuelve por conducto de las delegaciones regionales de cada estado donde han de desarrollarse y ejercerse las atribuciones que como expresamente se les delegue, debiendo ajustar su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el comisionado del Instituto a través de las áreas centrales.

3.3.2 Reglamento de la Ley General de Población

En efecto, las disposiciones de una ley son desarrolladas y precisadas por su reglamento, así se han expedido a lo largo del tiempo dos reglamentos para la Ley General de Población en vigor:

El primero.- Del doce de noviembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diecisiete del mes y año citados, y que estuvo vigente a partir del veinticuatro de noviembre de 1976, abrogando así el Reglamento de la Ley General de Población de 1962.

El segundo.- Del veintiocho de agosto de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno del mismo mes y año.

Este reglamento entró en vigor el treinta de septiembre de 1992, de conformidad con su artículo primero transitorio, y abrogó a su similar de 1976, el mismo desarrolla el contenido de la ley en la actualidad y consta de trece capítulos, doscientos treinta y nueve artículos ordinarios y cuatro transitorios, los cuales establecen entre otros aspectos el de la promoción de los principios de igualdad entre hombres y mujeres, la política nacional de población, así como la coordinación con las entidades federativas a efecto de regular las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional.

Las disposiciones en materia de migración se observan en este reglamento de manera más específicas y ampliadas que en la Ley General de Población.

Del estudio del presente Reglamento se puede referir lo siguiente:

- Que sus disposiciones son de orden público y tienen por objeto, entre otras actividades, regular la entrada y salida de personas del país, las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, y la emigración y repatriación de los nacionales.
- Que la Secretaría de Gobernación tiene la facultad para dictar las disposiciones administrativas necesarias para la aplicación del reglamento.
- Que el Ejecutivo Federal atendiendo a las necesidades del desarrollo nacional llevara a cabo por conducto del Instituto Nacional de Migración lo programas necesarios que tengan relación con la migración de nacionales y extranjeros.
- Que es el Instituto quien determinará y coordinará las estrategias, tareas y acciones que deban realizar sus miembros en las materias de su competencia y es quien participará en lo relativo a los recursos de toda índole, en materia de migración de nacionales y extranjeros.
- Que las calidades y características migratorias bajo las cuales pueden permanecer los extranjeros en el país deben ser acreditadas con algún documento llamado forma migratoria, como los llamados FMT, FM3 FM2, siendo la Secretaría quien tiene la facultad para establecer los formatos que se deberán de utilizar, así como los que sean necesarios para la entrada y salida de mexicanos y mexicanas; y que dichos formatos serán de uso obligatorio según lo disponga su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Que algunos documentos migratorios deben prorrogarse cada año, pero para el caso de los menores de edad No Inmigrantes y que se encuentran bajo las características de asilados políticos, refugiados o estudiantes, así como para Inmigrantes e Inmigrados, deberán además renovar su documentación migratoria cada cinco años, contados a partir de la fecha de expedición del

documento migratorio, en tanto no lleguen a la mayoría de edad. La solicitud de renovación será firmada por quien ejerza la patria potestad, o la persona autorizada bajo cuya vigilancia y cuidado vivan en el país.

- Que los extranjeros y extranjeras que pretendan internarse al territorio nacional deberán llenar los requisitos que se fijen en sus permisos de internación y los que de acuerdo con la característica migratoria conferida conforme a la Ley deban ser previos a su admisión.
- Que existen casos determinados por la Secretaría en los que los extranjeros y extranjeras que pretendan salir de la República deberán tener su documentación vigente, revisión que deberán hacer las autoridades migratorias al momento de su salida. Para el caso de una salida definitiva del extranjero, se recogerá la documentación migratoria y será remitida a las oficinas centrales para su cancelación. Cuando el extranjero carezca de documentación migratoria o la tengan irregular el servicio central podrá autorizar su salida.
- Que la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de negar la entrada a los extranjeros al país, el cambio de calidad o característica migratoria, su permanencia, así como su regreso, por diversas causas que se señalan en el artículo 106 de dicho Reglamento o bien cuando no exista reciprocidad internacional o lo exija el equilibrio demográfico nacional.
- Que al extranjero o extranjera que se interne al país, conociendo que tiene impedimento legal para hacerlo, se le cancelará su documentación migratoria y será expulsado del país, sin perjuicio de que le sean aplicadas otras penas que la norma establezca.

- Que el reglamento prevé una serie de supuestos bajo los cuales por ningún motivo pueden tanto nacionales como extranjeros abandonar el país.
- Que el Reglamento nos indica los datos y requisitos que deberán ser cubiertos para la obtención de permisos de internación, permanencia o cambio de calidad o característica migratoria, de acuerdo a la condición migratoria que se pretende obtener.
- Que nos reza que previa audiencia al interesado, o a petición de éste y siempre que medien causas supervenientes que lo justifiquen, la Secretaría podrá modificar la calidad, la característica migratoria o bien las condiciones a que esté sujeta la estancia de un extranjero o extranjera en el país; y que audiencia debe ser realizada bajo ciertas reglas que el Reglamento establece.
- Que cuando un extranjero deja de realizar la actividad que tenía autorizada, o bien cambia su situación migratoria porque dejó de satisfacer o de cumplir las condiciones a que está sujeta su estancia, debe hacérselo saber a la Secretaría en el término de quince días, contados a partir del momento en que ocurra el hecho que lo origine.
- Que cuando un extranjero ha obtenido permiso para realizar alguna actividad en nuestro país deberán dedicarse única y exclusivamente a la que tienen autorizada, ya que para que un extranjero o extranjera pueda dedicarse a otras actividades además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, deberá obtener el permiso correspondiente de la Secretaría.
- Que es muy importante que la persona que desee emplear a un extranjero o extranjera, se cerciore de que las condiciones de su calidad migratoria le permitan desarrollar las actividades de que se trate y que las mismas se encuentren vigentes; ya que de lo contrario no podrá contratarlo.

- Que para la obtención de la calidad migratoria de No Inmigrante o de Inmigrante, bajo los supuestos de haber contraído matrimonio con un nacional o de tener hijos nacidos en el país, se aplicarán una serie de reglas determinadas en el Reglamento, y una vez que es obtenida dicha calidad migratoria la Secretaría podrá autorizarle al extranjero que desarrolle libremente cualquier actividad siendo lícita y honesta, con la obligación de notificar a la misma la actividad que se encuentra desempeñando, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su iniciación. Igualmente, tendrá obligación de notificar cualquier cambio de actividad dentro de los treinta días posteriores a que ocurra el mismo.
- Que por lo que toca a los trámites migratorios relacionados con las personas de negocios e inversionistas, consejeros, técnicos, científicos, personas que ocupen cargo de confianza y profesionales, la autoridad migratoria deberá dictar resolución a las solicitudes realizadas por extranjeros o extranjeras en un plazo no mayor a treinta y cinco días naturales. Para dichos trámites, la Secretaría sólo podrá exigir que se proporcionen los datos y documentos que se precisen para cada caso en la Ley, el Reglamento, y en otras disposiciones de carácter administrativo que al efecto se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.
- Que el Reglamento nos indica las bases mediante las cuales los extranjeros podrán adquirir bienes y podrán realizar actos jurídicos en el país, tales como contraer matrimonio con persona de nacionalidad mexicana, realizar trámites de adopción, entre otros, para lo cual deberán cumplir previamente con requisitos que ya han sido establecidos.
- Que las autoridades y fedatarios públicos están obligados a exigir a los extranjeros y extranjeras que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, con excepción

- en los casos de registro de nacimientos en tiempo, registro de defunciones, otorgamiento de testamentos, poderes, cotejos, certificación de copias y de hechos. Para el caso de trámites de adopción, celebración de matrimonio de extranjero con mexicano, y de divorcio o nulidad de matrimonio además de acreditar su legal estancia y de no tener característica de transmigrante, la Autoridad deberá exigir le exhiban la autorización, el permiso previo o la certificación que expida la Secretaría.
- Que hace mención que un extranjero no podrá tener dos características o calidades migratorias al mismo tiempo.
 - Que el Reglamento da los requisitos y especificaciones que se deberán cumplir para la obtención de los permisos de internación respectivos, y de cada una de las calidades y características migratorias que contempla nuestra Ley General de Población. De igual manera señala las condiciones bajo las cuales podrán ser prorrogadas cada una de las formas migratorias, así como las condiciones para autorizar y computar las ausencias de los extranjeros en el país
 - Que el Reglamento de la Ley General de Población indica de manera más detallada las condiciones bajo las cuales ha de llevarse a cabo el procedimiento de verificación y vigilancia, y que permite la aplicación supletoria de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
 - Que por lo que hace a las estaciones migratorias para el aseguramiento de extranjeros, se seguirán lineamientos establecidos, y que compete al Secretario expedir las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo al Objeto del aseguramiento, la duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados, y el Respeto a los derechos humanos de los asegurados.

- Que esta legislación marca de manera más específica los términos bajo los cuales será llevada a cabo la expulsión de un extranjero.
- Que esta Legislación contempla un recurso a fin de dar la oportunidad al promovente de inconformarse respecto de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria, y el cual denomina de “REVISIÓN” y que para la tramitación de este se deberá estar al Reglamento y de manera supletoria a lo que dispone la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Finalmente en una opinión propia el Reglamento de Ley General de Población es una extensión de la Ley General de Población que no aporta mucho al procedimiento real que ha de llevarse para la obtención de un permiso de internación o cambio de calidad o característica migratoria por parte del extranjero.

Debería proponerse la creación de un legislación que venga a indicar los requisitos objetivos y subjetivos que se requieren para la realización del procedimiento de trámite migratorio, asimismo debería contener todas las etapas y términos necesarios para el desarrollo del procedimiento.

3.4. Normas individuales o generales

Es claro que las autoridades también pueden expedir actos administrativos de carácter general o individual, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualquier otro de la misma naturaleza que deban ser publicados en el Diario Oficial de la Federación cuando así lo establezcan las leyes para la producción de consecuencias de derecho

A continuación se señalan algunas características de las normas individuales y generales, así como algunas de sus diferencias:

La norma individual se basa en un sector social real descrito. Por eso se compone de una descripción del sector social real y de la indicación de la consecuencia jurídica.

La norma general enlaza la consecuencia jurídica a un tipo legal que contiene la descripción de un sector social supuesto; en cambio, la norma individual se basa en un sector social real descrito.

Toda norma cuyo antecedente consiste en una hipótesis futura resulta general, ya que plantea como antecedente hechos irreales, y todo lo irreal es genérico. En cambio, toda norma que se basa en un antecedente pasado, es una norma individual, ya que todo lo pasado era real, y todo lo real es individual en el sentido de concreto.

La consecuencia de una norma puede ser general o individual, tanto en atención al número de destinatarios, como con miras al número de aplicaciones o actos de obediencia.

3.4.1 Circular número 014/2000 publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 21 de Septiembre de 2000, mediante la cual se da a conocer “el Manual de trámites migratorios”.

Resulta sumamente importante la observancia de este Manual de trámites migratorios en virtud de que desde un punto de vista personal, la legislación actual no indica de manera concreta cuales serán aquellos requisitos y documentos que han de presentarse a efecto de llevar a cabo el procedimiento administrativo migratorio.

Es precisamente este Manual bajo el cual se especifican los requisitos necesarios para la solicitud de los permisos de internación, así como para la obtención de cada calidad y característica migratoria y demás trámites que han de seguirse ante la Autoridad competente.

De dicha circular se presenta a continuación de manera global, el índice de todos y cada uno de los trámites contemplados en la misma.⁵¹ El presente trabajo no incluye un estudio de cada uno de ellos en virtud de que representaría un trabajo extenuante que de realizarse, provocaría una desviación de la hipótesis central del tema de investigación.

NO INMIGRANTES

INTERNACIÓN

TMN-I-1 Turistas

TMN-I-2 Transmigrantes

TMN-I-3. Permiso previo para la internación de turistas o transmigrantes

TMN-I-4 Visitantes

TMN-I-4.1 Visitante de negocios e inversionista

⁵¹ Para mayor información acerca de lo requisitos específicos de cada trámite migratorio sugiero consultar la página: <http://www.gobernacion.gob.mx/archnov/MANUALm.pdf> 05/Diciembre/2007. 18:00 hrs.

- TMN-I-4.2 Visitante técnico o científico
- TMN-I-4.3 Visitante rentista
- TMN-I-4.4 Visitante profesional
- TMN-I-4.5 Visitante cargo de confianza
- TMN-I-4.6 Visitante observador de derechos humanos
- TMN-I-4.7 Visitante para conocer procesos electorales
- TMN-I-4.8 Visitante consejero
- TMN-I-4.9 Visitante artista o deportista
- TMN-I-4.10 Otros visitantes
- TMN-I-5 Ministro de culto o asociado religioso
- TMN-I-6 Asilado político
- TMN-I-7 Refugiado
- TMN-I-8 Estudiante
- TMN-I-9 Visitante distinguido
- TMN-I-10 Visitante local
- TMN-I-11 Visitante provisional
- TMN-I-12 Corresponsal
- TMN-I-13 Dependiente económico

ESTANCIA

- TMN-E-14 Cambio de característica dentro de la calidad de no inmigrante
- TMN-E-15 Expedición y reposición de forma migratoria
- TMN-E-16 Asignación de número en el Registro Nacional de Extranjeros
- TMN-E-17 Regularización de estancia
- TMN-E-18 Ampliación de plazo señalado en oficio
- TMN-E-19 Ampliación de estancia a turista
- TMN-E-20 Prorroga de estancia
- TMN-E-21 Cambio o ampliación de actividades y/o empleador en la calidad de
No Inmigrante
- TMN-E-22 Anotación en la forma migratoria

SALIDA

TMN-S-23 Permiso de salida y regreso cuando el trámite se encuentre pendiente de resolución

TMN-S-24 Expedición de oficio de salida definitiva

INMIGRANTES

INTERNACION

TM-I-25 Inmigrante rentista

TM-I-26 Inmigrante inversionista

TM-I-27 Inmigrante profesional

TM-I-28 Inmigrante cargo de confianza

TM-I-29 Inmigrante científico

TM-I-30 Inmigrante técnico

TM-I-31 Inmigrante familiar

TM-I-32 Inmigrante artista o deportista

ESTANCIA

TMI-E-33 Cambio de calidad de no inmigrante a inmigrante

TMI-E-34 Adquisición de la característica de asimilado

TMI-E-35 Cambio de característica dentro de la calidad de inmigrante

TMI-E-36 Ampliación de plazo señalado en oficio

TMI-E-37 Expedición y reposición de forma migratoria

TMI-E-38 Asignación de número en el Registro Nacional de Extranjeros

TMI-E-39 Refrendo

TMI-E-40 Regularización Migratoria como inmigrante

TMI-E-41 Cambio o ampliación de actividades y/o de empleador en la calidad de inmigrante

TMI-E-42 Expedición de cómputo de ausencias

TMI-E-43 Anotación en la forma migratoria

SALIDA

TMI-S-44 Permiso de salida y regreso cuando el trámite se encuentre pendiente de resolución

TMI-S-45 Expedición de oficio de salida definitiva

INMIGRANTES

ESTANCIA

TMR-E-46 Cambio de calidad migratoria de inmigrante a inmigrado

TMR-E-47 Ampliación de plazo señalado en oficio

TMR-E-48 Expedición y/o reposición de forma migratoria

TMR-E-49 Exención de computo de ausencias

TMR-E-50 Anotación en la forma migratoria

SALIDA

TMR-S-51 Permiso de salida y regreso cuando el trámite se encuentre pendiente de resolución

TMR-S-52 Expedición de oficio de salida definitiva

TRÁMITES RELACIONADOS CON ACTOS Y CONTRATOS

TMA-M-53 Autorización para que el extranjero pueda contraer matrimonio

TMA-M-54 Certificación para tramitar ante Autoridad Judicial o Administrativa el divorcio o nulidad de matrimonio

TMA-M-55 Permiso para realizar trámites de adopción

TMA-C-56 Constancia para todos los efectos

GENERALIDADES

REC-R-57 Recurso de Revisión

EXP-E-58 Expedición básico de las personas físicas y morales

DEV-B-59 Devolución de billetes de depósito

Esta circular también muestra las condiciones generales bajo las cuales han de llevarse a cabo los trámites migratorios y de las cuales se puede señalar lo siguiente:

Los servicios migratorios pueden gestionarse en las 32 delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración y en sus respectivas subdelegaciones regionales y locales.

Para la gestión, el extranjero o su representante legal, deberá utilizar el formato "Solicitud de Trámite Migratorio" y cumplir con los requisitos señalados para cada caso.

Todos los requisitos deberán ser presentados en original y copia para cotejo de la autoridad migratoria. Los originales serán devueltos al solicitante, con excepción de las cartas y escritos dirigidos al Instituto Nacional de Migración.

Los documentos emitidos en el exterior (con excepción del pasaporte o los documentos de identidad y viaje), deberán ser apostillados por la autoridad gubernamental del país emisor, o bien, legalizados por el consulado mexicano correspondiente y en su caso, traducido al español por perito oficial.

En caso de que el interesado realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con carta poder a su favor otorgado por el extranjero, y copia de una identificación oficial vigente que contenga fotografía y firma del apoderado o representante legal, según corresponda y del que otorga el poder.

El Instituto Nacional de Migración emitirá sus resoluciones ejerciendo, en su caso, la facultad discrecional que la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables le confieren; y será ejercida por los funcionarios públicos del Instituto, de conformidad a los diversos acuerdos delegatorios en vigor. La presentación de la solicitud y los requisitos, le garantiza al promovente una respuesta en los plazos legales (35 días calendario), pero no necesariamente será ésta en sentido afirmativo o conveniente a sus intereses.

En el ejercicio de esta facultad discrecional se observarán los plazos para señalar previsiones al promovente, en términos del artículo 17-A, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cuando se presenten cartas o escritos dirigidos al Instituto Nacional de Migración, deberá entregarse una identificación oficial vigente con fotografía y firma de la persona que suscribe la carta, y si se trata de un extranjero, presentar su documento migratorio.⁵²

En efecto, el manual de trámites migratorios en comento, resulta práctico para la realización del procedimiento administrativo migratorio seguido ante el Instituto Nacional de Migración, por lo que en una opinión propia y a falta de una legislación migratoria que indique las bases claras para llevar a cabo el procedimiento en comento, el apego al mismo resulta necesario.

⁵² <http://www.gobernacion.gob.mx/archnov/MANUALm.pdf> 05/Diciembre/2007. 20:30 hrs.

CAPITULO 4

EI PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA NOTIFICACIÓN EFECTUADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

En primer término resulta importante destacar la diferencia que existe entre proceso y procedimiento.

Si bien es cierto que etimológica y gramaticalmente proceso y procedimiento pueden considerarse como sinónimos, en la materia de estudio se establecen las siguientes diferencias:

Proceso según señala Rafael de Pina Vara es el *“Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente”*.⁵³

De una manera general se dice que el proceso es sinónimo de lo que en materia legal se conoce como juicio, el cual, en efecto, es llevado a través de sucesivos momentos con la intención de avanzar hacia un fin determinado.

Procedimiento por su parte es definido como el *“Conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.”*⁵⁴

De una forma simple de definir, el procedimiento es lo que va a garantizar una buena administración de justicia al indicar como debe ser aplicada la ley en cada caso concreto.

En efecto, por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional imparcial e independiente con fuerza de verdad legal para resolver

⁵³ DE PINA VARA, Rafael, Op cit. p. 420

⁵⁴ Idem.

una controversia entre partes calificadas, mientras que el procedimiento muestra la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

Ahora bien, respecto a la materia administrativa, un proceso puede llamarse administrativo cuando una de las partes que interviene sea la Administración Pública, o bien cuando quien pronuncie sobre la controversia sea un órgano dependiente de esta.

Por su parte el procedimiento administrativo es la serie coordinada de pasos y medidas que los órganos de la administración se ven obligados a seguir dentro de su competencia y en la realización de sus funciones con la finalidad de ejecutar y producir el acto administrativo.

4.1 Principios que rigen el Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo representa una serie de actos coordinados entre sí que tienden a preparar el pronunciamiento de la autoridad administrativa.

Sabemos que cada procedimiento jurídico es distinto, sin embargo, todo procedimiento se debe regir por principios o razones jurídicas fundamentales que justifiquen su existencia.

Se debe tener en cuenta que dichos principios no son sino una extensión aplicada de la constitución, en virtud de que son garantías que todo individuo goza.

A continuación se señalan los siguientes principios básicos que deben regir el procedimiento administrativo:

1. Legalidad.- Este principio viene a ser columna vertebral de la actuación administrativa, debiendo destacar que a la Autoridad Administrativa no le es

permitido actuar de manera libre ya que puede hacer solo lo que le autorice el ordenamiento jurídico y se encuentre dentro de su competencia.

El mismo se encuentra integrado por cuatro aspectos:

- a) Normatividad Jurídica.- Toda la actividad administrativa debe estar sustentada y sometida a todo tipo de normas que integren el ordenamiento jurídico positivo.
- b) Jerarquía normativa.- Las normas u órdenes del superior jerárquico, no pueden ser modificadas por las inferiores o de menor jerarquía, es decir, la jerarquía normativa significa que el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico debe hacerse respetando el nivel jerárquico de las normas.
- c) Igualdad jurídica.- No se pueden otorgar excepciones o privilegios a unos y excluir a otros. La igualdad en este sentido se entiende a que los individuos se les debe dar un trato igual a los que se encuentren en igualdad de condiciones.
- d) Razonabilidad.- La administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos. La voluntad de la autoridad debe manifestarse de manera razonable, es decir, debe encontrarse justificada en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que lo originen.

2. Principio de Defensa.- Este principio también llamado de debido proceso, es aquél que se encuentra integrado por lo dispuesto en el artículo catorce constitucional, comprende el derecho de ser oído, de que le sean admitidas las pruebas que en derecho corresponda, desahogadas y valoradas, y no menos importante el derecho de obtener una resolución debidamente fundada y motivada.

Asimismo todos los requisitos del procedimiento deben estar comprendidos en la Ley o disposiciones reglamentarias y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto.

Este principio también otorga al particular el derecho de impugnar todas aquellas resoluciones que considere afecten su esfera jurídica.

3. Gratuidad.- Como es de explorado derecho y tal como lo indica la carta magna, la administración de la justicia deber ser gratuita, es decir no debe generar costo alguno.

Lo anterior encuentra la excepción en los casos de servicios públicos y actividad registral, para lo cual este principio no implica en modo alguno los gastos que por concepto de derechos de servicios prestados tanto por la Administración Pública, así como por la asesoría legal de los profesionales en la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes, deba pagar el gobernado.

4. Publicidad.- Este principio se basa en que el acto se debe producir o ejecutar adecuadamente. Este principio resulta de suma importancia para el presente tema de investigación por lo que será estudiado de manera independiente, pero cabe señalar que la publicidad como principio administrativo radica en hacer eficaz el acto administrativo dictado, es decir, se debe tener la certeza jurídica de que el acto sea dado a conocer.

5. Agilidad.- Aunque en la mayoría de los procedimientos ocurre que los trámites administrativos marchan con lentitud, este principio deber ser observado bajo el lineamiento de que la justicia debe ser pronta y expedita, es decir, que el órgano administrativo debe realizar actos tendientes a resolver de manera pronta un asunto de su competencia y no retardar el procedimiento.

En apariencia dicho principio carece de importancia, lo cual en una opinión personal no resulta cierto ya que la agilidad que se le dé a un procedimiento viene a facilitar la administración de la justicia.

4.2 Clases de Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo puede ser clasificado de diversas maneras; a continuación se muestran las siguientes clases de procedimiento administrativo:

Procedimiento de Oficio o a petición de parte

El procedimiento de Oficio es aquel que se inicia por el impulso interno de la voluntad administrativa en ejercicio de sus facultades, con el objeto de dar cumplimiento a las tareas que son competencia del órgano y conforme a la asignación de asuntos que la ley haya hecho.

Procedimiento a petición de parte es aquel que debe ser llevado a cabo por la administración previa solicitud del gobernado, ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el artículo octavo constitucional.

Procedimiento Interno y externo:

El procedimiento interno se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del superior al inferior.

El Externo es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado.

Procedimiento Previo y de Ejecución

El procedimiento previo son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo. Son los elementos de los cuales la autoridad se allega para resolver un asunto que conoce.

El de Ejecución son las etapas que han de efectuarse para hacer efectiva la decisión administrativa, es decir, para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción estatal.

Por lo que hace al procedimiento administrativo migratorio se procede el estudio de su clasificación desde el punto de vista del autor Oscar Victal Adame.⁵⁵

El procedimiento migratorio puede clasificarse en cuatro clases:

- Ordinario
- Simplificado
- Especial
- De verificación y vigilancia

1. Ordinario.

El ordinario que se sigue conforme a los lineamientos del Manual de Procedimientos del Instituto Nacional de Migración de Septiembre de 1994 y que en virtud de la relevancia que tiene en el presente trabajo de investigación será materia de estudio independiente con posterioridad.

2. Simplificado.

El simplificado es aquel procedimiento que al igual que el anterior deberá seguirse bajo los lineamientos del Manual de Procedimientos del Instituto Nacional de Migración, pero encuentra una ventaja ya que por medio de Tratados Intersecretariales, Acuerdos Delegatorios o Circulares Administrativas, se eliminan requisitos legales, instancias de trámite y sobre todo tiempo de resolución.

3. Especial.

La Ley General de Población en su artículo 39 enseña un procedimiento especial para lograr la autorización de la Secretaria de Gobernación respecto de la

⁵⁵ VICTAL ADAME, Oscar, Op. Cit. pág. 57

internación y legal estancia de un extranjero, siempre y cuando el extranjero se encuentre bajo estos supuestos:

- Que el extranjero contraiga matrimonio con mexicano
- Que el extranjero tengan hijos nacidos en el país.

Respecto a este tipo de procedimiento y de acuerdo al Reglamento de la Ley General de Población se deberán seguir las siguientes reglas:

- El extranjero deberá presentar solicitud demostrando el matrimonio con mexicano o la paternidad de hijos nacidos en el país.
- Deberá señalar en la solicitud, para el caso de matrimonio, el lugar donde se establecerá el domicilio conyugal.
- La Secretaria de Gobernación podrá autorizar al extranjero que desarrolle libremente cualquier actividad siendo lícita y honesta, con la obligación por parte de éste de sólo notificar a la misma la actividad que se encuentra desempeñando, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su iniciación.
- El extranjero tiene la obligación de solo notificar cualquier cambio de actividad dentro de los treinta días posteriores a que ocurra el mismo.
- Los extranjeros autorizados conforme a este procedimiento deberán demostrar que subsiste el vínculo familiar y manifestar las actividades que realizan al momento de solicitar sus prórrogas o refrendos.

Estos reglas previstas en la Ley y en su Reglamento en la práctica migratoria no se aplican.

La autoridad migratoria con el transcurso del tiempo aumenta los requisitos para los extranjeros solicitándole no sólo los mismos documentos que para un trámite ordinario, sino además le requiere la acreditación del vínculo familiar y la subsistencia y cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo.

4. De verificación y vigilancia..

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de 1996, se adicionó el capítulo X denominado “Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia”.

Así se tiene que el Capítulo Décimo de la Ley General de Población establece los lineamientos que deben tomarse en cuenta para la realización, en su caso, de las diversas diligencias de Verificación dentro del procedimiento migratorio, incluso mas allá de la jurisdicción que por disposición la Ley de la materia compete.

Señala seis tipos de diligencias:

1) Visitas de Verificación.

La realización de una visita de verificación es el acto administrativo llevado a cabo con la intención de comprobar que las modalidades y condiciones bajo las cuales se sujeta la legal estancia de un extranjero en el país, son en efecto, las mismas que tiene autorizadas.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo manifiesta que las visitas serán llevadas a cabo para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y que estas pueden ser ordinarias o extraordinarias, según se practiquen en días y horas hábiles; o en cualquier tiempo.

Las visitas serán llevadas a cabo por verificadores, quienes deben contar con credencial vigente con fotografía expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, deberán estar provistos de una orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten. Es decir se debe respetar en todo momento la garantía individual consagrada en el artículo 16 constitucional.

Ahora bien, de la comparecencia aludida anteriormente, y como ocurre en la mayoría de los procedimientos que tenga por objeto la verificación de algún lugar, persona, objeto, etc., deberá levantarse acta circunstanciada, misma que será en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos.

La ley manifiesta que los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

Dice la ley que regula la materia que una vez cubiertos los requisitos previstos para llevar a cabo un procedimiento de Verificación, la Secretaría de Gobernación resolverá lo conducente en un máximo de quince días hábiles, debiendo notificarlo al interesado, personalmente, a través de su representante legal, o por correo certificado con acuse de recibo.

2) Comparecencia del extranjero.

Las comparecencias son diligencias que generalmente se establecen en los procedimientos judiciales para el rendimiento de una declaración cuando se es inculcado de la comisión de un delito; para notificarse de alguna resolución o pedir algo a la autoridad. Las comparecencias pueden ser de dos tipos: Voluntarias, o consecuencia de un citatorio de autoridad competente.

Se da el caso de una comparecencia voluntaria por parte del extranjero cuando bajo ninguna orden o citatorio previo acude de manera espontánea ante la Autoridad a realizar algún trámite.

Por lo que hace a los citatorios y a las actas en que conste la realización de dicha diligencia, se debe cumplir con los requisitos formales que establece la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, asimismo cabe señalar que es la propia Secretaría de Gobernación, por conducto de la autoridad competente, quien se encuentra facultada para requerir la comparecencia del extranjero, pero deberá cumplir ciertas formalidades que la Ley marca, tales como:

- I.- Citarlo por escrito con acuse de recibo, donde deberá hacerle saber el lugar, hora, día, mes y año en que tendrá verificativo, el motivo de la comparecencia, así como en su caso, los hechos que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y
- II.- Deberá contener apercibimiento expreso que de no comparecer sin justa causa, se tendrán presuntamente por ciertos los hechos que se le imputen y se le aplicarán las sanciones previstas por la Ley.

De la anterior comparecencia se levantará un acta en la que deberá hacerse constar:

- I.- Lugar, hora, día, mes y año en la que se inicie y concluya la diligencia;
- II.- Nombre y domicilio del compareciente;
- III.- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- IV.- Relación sucinta de los hechos y circunstancias ocurridas durante la diligencia, dejando asentado el dicho del compareciente, y
- V.- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia. Si se negara a firmar el compareciente, ello no afectará la validez del acta, dejándose constancia de este hecho en la misma.

3) La Recepción de denuncias, testimonios; desahogo de las mismas y obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de las disposiciones legales migratorias.

Estas diligencias se consideran típicas acciones de la fase de substanciación de cualquier procedimiento administrativo por lo que no requieren de mayor contenido.

4) Revisión migratoria en rutas y puntos provisionales distintos a los establecidos por la Ley.

Señala el artículo 16 de la ley General de Población que “El personal de los servicios dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva tiene 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, terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.”

Asimismo señala el artículo 17 de la citada Ley que con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tenga carácter internacional, queda a cargo de la Policía Federal Preventiva.

La revisión, vigilancia e inspección de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tenga el carácter de internacional, reza la Ley General de Población quedará a cargo del servicio de migración, y ésta sólo puede efectuarse por los lugares designados para ello, dentro del horario establecido y con la intervención de las autoridades migratorias.

De lo anteriormente expuesto se concluye que todas aquellas revisiones que la autoridad migratoria pretenda realizar fuera de las rutas y puntos provisionales, resultan ilegales y notoriamente inconstitucionales.

4.3 Fases del Procedimiento Administrativo

Si se considera al procedimiento administrativo como el conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, es conveniente decir que su realización se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases a saber: Iniciación, Instrucción, Decisión y Eficacia.

Antes de entrar al estudio de cada una de ellas, es conveniente señalar que a la sucesión de actos que integran las diversas etapas del procedimiento en comento se le denomina trámite administrativo.

El trámite administrativo esta integrado por una serie de actos jurídicos de diverso contenido y naturaleza a los cuales suele denominárseles actos de trámite o actos de procedimiento.

El carácter de sucesivo de dichos actos es lo que explica las fases del procedimiento administrativo, en virtud de que en ellas tienen lugar todos y cada uno de lo actos que lo integran.

Dicho lo anterior se procede al análisis de cada una de las etapas del procedimiento administrativo migratorio, también llamado "Trámite migratorio".

1. Iniciación.

También denominado de apertura o preparatorio. Todo procedimiento deber comenzar a instancia de una parte, es decir a petición de un particular o de oficio.

El procedimiento migratorio puede iniciarse por la instancia que presente un particular, que puede ser persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que solo estos sujetos son considerados como parte interesada en el procedimiento administrativo.

Pueden promover todas las personas físicas o morales nacionales o extranjeras con capacidad de ejercicio por sí o por medio de representante o apoderado, siempre y cuando demuestren interés jurídico en el pronunciamiento que deba dar la autoridad migratoria.

Cabe señalar que para que se de esta primera etapa deben estar cubiertos por parte del interesado todos lo requisitos tanto subjetivos como objetivos que nos marque la legislación atendiendo a cada trámite en concreto

La fase oficiosa se inicia cuando la propia administración realiza trámites que impulsan el procedimiento o porque otros órganos de la propia administración lo solicitan.

La actuación es oficiosa porque los órganos no constituyen parte interesada dentro del procedimiento, y por ello, no existe relación jurídica procedimental entre ellos y el órgano actuante. En materia migratoria generalmente esto sucede en las funciones de control, evaluación, verificación y vigilancia.

2. Instrucción.

La autoridad migratoria se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento.

En esta fase la autoridad solicita informes, opiniones y requisitos a los peticionarios, otros particulares o instancias gubernamentales para tener mayores elementos al momento de dictar el acto. Llamado de otra manera, es la etapa donde el particular puede ser oído en el procedimiento aportando pruebas y formulando alegatos para la defensa de sus intereses.

La forma más común en materia migratoria de solicitar elementos o datos a los peticionarios es vía los requisitos. Estos pueden ser de dos tipos:

- a) Requisitos legales.- Aquellos establecidos en el texto de la Ley y su Reglamento.
- b) Requisitos extralegales.- Aquellos que no están establecidos en la Ley pero que sin embargo y a efecto de mejor proveer la autoridad solicita.

La propia autoridad migratoria en diversas publicaciones ha establecido que los requisitos son principalmente documentales, lo que no implica que no se puedan ofrecer pruebas de cualquier naturaleza y sobre todo de las establecidas en la Ley.

Sería conveniente una mayor difusión de la normatividad migratoria en los términos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos jurídicos.

3.- Decisión.

Es el pronunciamiento por escrito y de manera oportuna que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó o del estricto cumplimiento de las disposiciones legales que contienen las políticas migratorias. Es la manifestación de su voluntad apegada a la Ley.

Los interesados dentro de un procedimiento administrativo tienen derecho de conocer, en cualquier momento, el estado que guarda su trámite, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo que ésta contenga información sobre seguridad o defensa nacional.

Es importante destacar que una vez transcurrido el término que la Ley marca para que la autoridad se pronuncie respecto del trámite respectivo sin que medie resolución alguna, la autoridad ha determinado que se debe entender que la

misma es en sentido negativo, lo que se llamaría silencio administrativo o negativa ficta.

El silencio administrativo puede ser explicado desde la teoría de los actos presuntos; es decir, ante la inactividad de la administración para evitar mayores perjuicios a los administrados.

La ley interpreta el silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recurso, de las particulares.

El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa.

Al efecto en una opinión propia se comparte el anterior criterio, ya que en efecto el silencio administrativo no es otra cosa que una inactividad en el procedimiento, un vacío durante el mismo, así como una violación a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional en relación al octavo de la misma, pues no cumple con la formalidad de constar por escrito, ser emitido por autoridad competente y estar fundado y motivado.

Sin embargo, el silencio administrativo es una realidad y por lo menos no debe servir como una forma de justificar o cubrir la falta de resolución por parte de los servidores públicos, sino que la autoridad puede en algunos casos y siempre razonablemente dejar de emitir por escrito una determinación por así convenir a los intereses de la nación.

Considero pertinente dar a conocer las dos clases de silencio administrativo:

- El positivo. Se refiere a la presunción legal que existe a favor del particular de que su trámite se ha concedido en un sentido afirmativo; y
- El negativo. Es aquel que desestima la petición de este ante la administración, es decir, se entiende que no se concedió la petición solicitada.

Este silencio administrativo negativo en la materia que nos ocupa es aplicado cuando la autoridad, transcurrido un término de noventa días, no otorga respuesta a la solicitud del interesado, es decir, se confirma que la solicitud fue negada.

4. Eficacia.

El diccionario de la lengua española señala que eficacia se encuentra definida como el “Carácter de lo que produce el efecto deseado”. Este adjetivo, se aplica preferentemente a cosas, pero también puede aplicarse a personas desde el sentido de que se es competente, o bien que cumple perfectamente su cometido.

Se debe diferenciar eficacia de eficiencia y efectividad. Las últimas dos son adjetivos de naturaleza cualitativa, ambos aplicables a los procesos logísticos o cualquier área en general, pues en condiciones ordinarias se propende a la optimización; lo que implica eficiencia; es importante entender, que una alta eficiencia depende de seguir estrictamente los lineamientos de la planificación, pero es conocido que la planificación debe ser flexible, pues existen variables influyentes, especialmente las del entorno que producen cambios que de no poderse actuar en ellos podrían producir el fracaso, es en estas contingencias donde la eficacia se impone.

Por otra parte, la efectividad es la cuantificación del cumplimiento de la meta, no importa si ésta se logra en forma eficiente o en forma eficaz.

En algunos casos, se acepta la efectividad como el logro de una meta acertadamente seleccionada en el proceso de planificación, es decir, la hipótesis que producía la solución idónea al problema o necesidad existente.

Sin embargo, esto corresponde a la acertividad, palabra ésta, que no se encuentra en el diccionario, sin embargo se puede definir como la capacidad de seleccionar apropiadamente las metas, o de dar solución a un problema o una necesidad.

Trasladando la eficacia al procedimiento administrativo, se puede decir que esta tiene lugar cuando el acto administrativo adquirir el carácter de ejecutivo, ejecutorio y asimismo, se tiene la seguridad de que ha iniciado el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que las leyes disponen.

Cabe señalar que esta fase se manifiesta con el principio de la publicidad de las disposiciones y se realiza a través de las notificaciones que tiene en lugar en el procedimiento migratorio.

Respecto a lo anteriormente expuesto cabe indicar que es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria de la legislación migratoria, la que establece las diversas formas de efectuar las notificaciones en comento y los lineamientos para su impugnación.

4.4 Facultad discrecional de la Autoridad Administrativa

Como se mencionó, la actividad de la administración pública federal se encuentra sujeta en todo momento a la observancia de la Ley, pero tal circunstancia no implica del todo que la autoridad carezca de un cierto margen de movimiento para determinar el contenido y el alcance de las tareas que le son encomendadas, en este caso, para la emisión del acto administrativo.

En efecto, cuando se hace frente al supuesto donde al servidor público le es permitido tomar una decisión de acuerdo a su apreciación, actuando dentro de las facultades y atribuciones exclusivas que le otorga la ley y bajo los principios de equidad, se habla del ejercicio de la facultad discrecional.

La autoridad migratoria dentro del procedimiento está investida de dicha facultad.

Según la definición que da Eduardo García de Enterría la facultad discrecional administrativa es:

“esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extra jurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración”⁵⁶

La facultad discrecional podría parecer en primer término arbitraria pero no es así, ya que la misma debe estar debidamente fundada y motivada en la ley.

Se dice que en materia administrativa la autoridad ejerce mayormente la facultad discrecional en virtud de que ha de valorar el momento, la medida y los alcances del acto que habrá de producir consecuencias de derecho, por lo tanto la facultad discrecional es necesaria para la actuación de la administración en la mayoría de

⁵⁶ Citado por MARTÍNEZ MORALES, I. Rafael, *Derecho Administrativo*, cuarta edición, Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 2000, p. 266

los casos, ya que la Ley no puede prever la oportunidad para la emisión del acto jurídico cuando este es subjetivo.

El funcionario para el ejercicio de la facultad discrecional debe estar en el supuesto contemplado en la Ley que le permita realizar tal función pública.

En materia migratoria por su propia naturaleza, la legislación establece facultades discrecionales y el límite que debe darse a las mismas.

Solo los servidores públicos de mayor rango dentro de la organización, es decir el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración pueden ejercerla. Sin embargo dicha facultad puede ser delegable, y esta se realiza precisamente en el momento que se descentralizan facultades a inferiores jerárquicos.

Cabe señalar que dicha delegación para que surta efectos debe ser debidamente fundamentada y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

El asunto donde el funcionario ejerza tal facultad debe ser de su competencia, debe corresponder a sus fines y sus motivaciones, a las atribuciones de la administración pública y, de manera primordial, debe realizarse todo conforme a derecho.

Acerca de los límites de la discrecionalidad, el maestro Enrique Sayagués señala:

“Una vez establecidos los hechos y calificados legalmente, la administración entra a considerar si debe o no debe actuar y, en caso afirmativo, cuales medidas adoptará. Éste es el ámbito legítimo de la discrecionalidad administrativa. A veces la administración dispone de una gran libertad; puede elegir el momento para actuar, la forma de hacerlo, determinar el contenido del acto, etc; otras veces sólo

*tiene discrecionalidad en alguno de esos aspectos. Pero aun en ese ámbito legítimo de discrecionalidad, la administración debe actuar razonablemente, ya que la libre apreciación en la oportunidad de la acción administrativa no puede convertirse en arbitrariedad, lo cual importaría salir de sus límites propios y constituiría ilegalidad.*⁵⁷

En una opinión personal hoy en día que existe un mayor valor y respeto a los derechos humanos, el ejercicio de la facultad discrecional resulta práctica para la resolución de peticiones de carácter administrativo.

En efecto, dado el dinamismo de la materia migratoria, la aplicación de la facultad discrecional resulta indispensable, ya que el funcionario público al momento de dictar un acuerdo o una resolución debe tomar en cuenta los motivos, el momento, las circunstancias y los alcances de conceder o no una petición al extranjero.

Se debe contemplar que en el ramo migratorio en todo momento se habla de personas, es decir, la decisión recae sobre seres humanos en los que una resolución administrativa determinará el rumbo de sus vidas, así, el conocer sobre el ingreso, permanencia o salida del territorio nacional de un extranjero, da a la Autoridad la obligación de atender cada trámite con singular particularidad.

⁵⁷ Ibidem p. 270

4.5 El Procedimiento Administrativo Migratorio Ordinario y la notificación efectuada por el Instituto Nacional de Migración (Planteamiento y posible solución del problema).

La Ley y la doctrina contemplan diversas clases de procedimiento administrativo, entre los cuales encontramos al procedimiento administrativo migratorio ordinario.

El Instituto Nacional de Migración por medio de las Delegaciones Regionales es el órgano competente para conocer de los trámites migratorios tendientes a obtener la entrada, legal estancia y/o salida de un extranjero en el país.

El presente estudio versará sobre el desarrollo del procedimiento administrativo ordinario específicamente dentro de la Delegación Regional en el Distrito Federal.

El procedimiento administrativo migratorio ordinario como se menciona con anterioridad se sigue conforme a los lineamientos del Manual de Procedimientos del Instituto Nacional de Migración de Septiembre de 1994, para una mejor comprensión del mismo, procede su desarrollo de la siguiente manera:

Primero. Información al usuario del servicio sobre formatos y requisitos generales. Dentro de la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración existe un área donde además de orientar e informar al extranjero o promovente, se le hace entrega de una hoja con los requisitos que el trámite requiere para su tramitación, así como el o los formatos de solicitud de trámite migratorio que debe completar.

Segundo. Recepción y revisión de solicitud y documentación.

Como se dio a conocer, dentro de la estructura de las Delegaciones Regionales existen departamentos para la atención y obtención del trámite de cada calidad y característica migratoria. Cada departamento cuenta con un área de recepción de documentos donde previa su revisión se le recibe el trámite migratorio al promovente.

Cabe mencionar que si bien es cierto una revisión previa de la documentación podría darle celeridad al procedimiento ya que la Autoridad migratoria cuenta desde el inicio con más elementos para resolver, también es cierto que en la práctica no puede ser causa para determinar la admisión o no de un trámite migratorio.

En efecto, el extranjero goza de un derecho de petición el cual la Autoridad debe respetar en todo momento, por lo que de inicio debe admitir la solicitud del interesado, aún y sabiendo que emitirá oficio de requerimiento de documentación posteriormente.

Tercero. Elaboración de extracto de acuerdo.

Una vez recibida la documentación se procede a la integración de un expediente llamado en materia migratoria “Pieza”, la cual se turna a un funcionario del Instituto, quien deberá resolver por primera vez si el trámite se encuentra completo, si es procedente conceder el mismo o si procede hacer algún requerimiento al respecto.

Cuarto. Determinación de requisitos, sanciones o citación de personas.

Para el caso de que la “pieza” se encuentre irregular, es decir, falta de documentación o bien que de la tramitación del mismo se desprenda una posible falsedad o un acto no apegado a la Ley, el Instituto por medio del funcionario competente, podrá solicitar a través de requisitos al interesado que lo regularice, o bien podrá solicitar la comparecencia del extranjero, siguiendo las reglas previamente estudiadas para su presentación.

Para el caso de solicitar al extranjero documentación faltante, la Autoridad deberá hacer del conocimiento del interesado que documentos requiere y el término para su presentación.

El conocimiento de ese acto se hará saber bajo los lineamientos que más adelante se señalarán al estudiar la manera en que son practicadas las notificaciones que tienen lugar dentro del procedimiento administrativo migratorio.

Quinto. Acuerdo.

Una vez dictaminado el trámite migratorio y previo el visto bueno del jefe de departamento competente, la pieza es preparada para llevarse a una sesión llamada acuerdo. Por medio del acuerdo son reunidos los funcionarios que intervienen durante el procedimiento migratorio con la finalidad de resolver sobre la conveniencia de conceder o no el trámite migratorio en cuestión.

Sexto. Elaboración y firma de resolución.

En efecto, durante el acuerdo son expuestos los elementos con lo que cuenta el expediente a efecto de proveer sobre la conveniencia de conceder o no la petición al extranjero, pero cabe señalar que si bien es cierto en el acuerdo es tomada en cuenta la opinión de los funcionarios que participan a lo largo del procedimiento, esto no significa que la resolución es tomada de manera conjunta o Colegiada, sus funciones se limitan a las de allegar al Órgano de elementos suficientes a fin de que el mismo se encuentre en posición de mejor proveer. Es hasta esta etapa donde de manera individual y una vez conocida la verdad de los hechos, el Órgano facultado con total apego a la Ley y ejerciendo la facultad discrecional que le es conferida, elabora y firma su decisión final.

El tiempo para la resolución es indeterminado no obstante que el artículo 150 de la Ley de la materia establece que una vez cubiertos los requisitos formales exigidos por la misma, la autoridad contará con un plazo de hasta noventa días naturales para dictar la resolución correspondiente. Se afirma que es indeterminado porque el mismo artículo establece que la autoridad, unilateralmente, será la que determine cuando se cumplieron éstos y en que momento hace constar que no existe trámite pendiente u obligación que satisfacer, o bien impedimento legal alguno para resolver.

Es importante mencionar que en este procedimiento es aplicable la negativa ficta, es decir, que si la autoridad no ha resuelto en un término de noventa días el trámite migratorio, se entenderá que el mismo ha sido negado.

Séptimo. Notificación.

En esta etapa procesal es donde se encuentra el punto medular del presente tema de investigación ya que se analizará la manera en que son practicadas las notificaciones por la Autoridad Migratoria, en este caso, el Instituto Nacional de Migración.

La Autoridad migratoria una vez que resuelve lo conducente respecto del trámite migratorio correspondiente, es decir, una vez que emite el acto administrativo, tiene como obligación darle eficacia al mismo. Como se estudio con anterioridad, la eficacia es un principio que debe regir a todo procedimiento administrativo.

Trasladando la eficacia al procedimiento administrativo migratorio ordinario, se afirma que esta se adquiere cuando el acto administrativo tiene el carácter de ejecutivo, cuando se tiene la seguridad de que una vez emitido el acto, este se ha hecho saber al interesado y se tiene la certeza de que ha iniciado el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que las leyes disponen.

Esta fase se manifiesta con el principio de la publicidad de las disposiciones y en efecto, se realiza a través de las notificaciones que tienen lugar durante la tramitación del procedimiento administrativo migratorio.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la legislación migratoria marca diversas formas de llevar a cabo las notificaciones dentro del procedimiento administrativo, así estas pueden realizarse:

1) Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado.-

La Ley establece como requisito indispensable dentro del procedimiento que el promovente señale un domicilio para, entre otras cosas, oír y recibir todas aquellas notificaciones que tengan el carácter de personales. En la práctica migratoria y en la mayoría de los casos, las notificaciones personales no son realizadas en esos términos, por lo que procede su análisis desde el siguiente punto de vista:

Las menciones “personalmente”, y “en el domicilio del interesado” no siempre van acompañadas, ya que durante el procedimiento administrativo migratorio, en la mayoría de los casos el interesado, no ve realizada este tipo de notificación.

Si bien es cierto una notificación se tiene por hecha de manera personal al practicarse directamente con el interesado o con quien sus derechos represente, el mismo no presupone el hecho de ser realizado en el domicilio señalado.

En la práctica migratoria suelen llevarse a cabo las notificaciones de manera personal, pero es al interesado al que se le otorga la carga o bien la ventaja de acudir directamente a la Delegación Regional del Instituto a escuchar, es decir, a notificarse y recibir el requerimiento, la resolución o citación de que se trate.

Efectivamente, el Instituto Nacional de Migración no lleva a cabo este tipo de notificaciones que desde un punto de vista personal resultan las más seguras de realizar.

Cuando se menciona la palabra seguridad, se hace referencia a la que proporciona la certeza jurídica de que el acto administrativo se ha hecho saber al interesado.

Es hasta cuando acontece este hecho que se ha logrado la eficacia del procedimiento creado, es decir, se ha alcanzado su finalidad en cuanto al aspecto procedimental, ya que el tener la certeza de que el acto administrativo ha sido escuchado por el promovente da una serie de beneficios tales como su ejecución, o bien el inicio del computo para la interposición de algún recurso concedido por la Ley.

Ahora bien, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la materia migratoria, señala que todas las notificaciones deberán efectuarse en un plazo no mayor a diez días a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique. En materia migratoria una vez que se tiene una resolución se prepara para su notificación por medio de una figura llamada “despacho”.

El término que nos refiere la Ley no es ejecutado en la práctica migratoria, ya que si se le da la carga al extranjero de acudir a darse por notificado directamente a la Delegación Regional del instituto, se está en el entendido de que el mismo desconoce cuando ha sido dictada dicha resolución o citación.

Ahora bien, la falta de una notificación segura le resta eficacia al procedimiento migratorio, pero también existe otro aspecto negativo que vale la pena estudiar desde el siguiente punto de vista.

Si bien es cierto México no ha encontrado una estabilidad económica ideal, también lo es que la vida en este país se vive mejor que en muchos otros, situación por la cual, independientemente del lugar geográfico que ocupa el estado mexicano, gran cantidad de extranjeros deciden venir a formar parte de esta sociedad.

Existen ocasiones en que algunos extranjeros ingresan al país con un permiso de internación temporal menor a ciento ochenta días bajo una calidad migratoria determinada como lo es la de no inmigrante Turista, la cual se da bajo el

entendido de que el extranjero no tiene la intención de radicar en el país, sino que viene a ejercer actos propios de turismo, por lo que se entiende que no pretende realizar otros actos o modificar su calidad migratoria.

Aunado a lo anterior, es conveniente señalar lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley General de Población: *“la admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijan en su permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas”*. En efecto, si a un extranjero se le concede en su permiso de internación una temporalidad de estancia, por decir de un mes, el mismo debiera respetar en todo momento dicho término.

En la práctica migratoria tal situación no acontece ya que una vez que el extranjero se interna en territorio nacional y descubre ventajas en un país donde se tiene una mejor calidad de vida que en el que le es propio, le surge la intención de permanecer en él, pero en la mayoría de los casos su situación no se encuadra en los supuestos que la Ley lo permite, o bien no cumple con los requisitos que la misma exige.

Efectivamente, en algunos casos el extranjero no cuenta con las posibilidades económicas ni legales de obtener su permanencia en el país, y en bastas ocasiones se internan bajo la condición de no modificar su calidad y característica migratoria autorizada, pero se debe tener claro que ese hecho no le impide ejercer los derechos que la constitución le otorga y hacer uso de su derecho de petición, de manera que puede solicitar una prórroga a su permiso de internación, o un cambio de calidad o característica migratoria aún y cuando el mismo sepa el sentido en el que le será otorgado dicho trámite. Ante este supuesto la Autoridad está obligada a recibir y emitir una respuesta a dicha petición.

Si se toma en cuenta lo anterior y en el supuesto de que un extranjero que se encuentre en territorio nacional bajo un permiso de internación concedido

previamente por treinta días, solicite la prórroga a su permiso de internación (por un término legal que no exceda los ciento ochenta días que permite su calidad y característica migratoria) la Autoridad en pleno respeto de su derecho de petición se encuentra obligada a dar trámite a su solicitud.

Bajo el caso de que la Autoridad resolviera en sentido negativo la solicitud o bien en plena aplicación del silencio administrativo la negara, la consecuencia sería una orden de salida definitiva al extranjero bajo un plazo máximo para que la realice.

Ahora bien, si no se tiene la certeza jurídica de que dicho acto se hará saber al promovente de manera eficaz, no es posible encontrar momento a partir del cual la autoridad esté en posición de empezar el computo del término concedido para que el extranjero abandone el país o bien para que el mismo interponga algún recurso administrativo que la ley le concede.

Lo anterior también pone de manifiesto que si el extranjero solicita una prórroga a su permiso de internación por treinta, sesenta o ciento cincuenta días más, en tanto su solicitud estuvo en proceso, aún y cuando su petición sea negada, permaneció más tiempo en el país del que se le concedió desde su permiso inicial, y si a lo anterior se suma que una vez que se ha resuelto el trámite no se notifica de manera eficaz y se está a la expectativa de que el extranjero sea el que acuda a notificarse, la práctica le está concediendo el beneficio de poder hacerlo en el día que el considere pertinente, en el entendido de que será dentro del término legal de ciento ochenta días contados desde su internación, ya que si el mismo permanece en el país excediendo dicha temporalidad sin que medie como lo indica la Ley un cambio de calidad o característica migratoria, su situación se traslada automáticamente a irregular.

Si no se logra eficacia a la notificación que realiza el Instituto, se le dan elementos al extranjero para alegar que aún y cuando había una orden de salida definitiva a

su cargo, no la efectuó en virtud de no conocerla, argumentando que su situación migratoria aún se encontraba en trámite. Alegatos que con apego a la Ley podrían resultar procedentes.

Lo anterior trae una afectación económica y social a la Nación, ya que la sociedad ve reflejado un aumento en la cantidad de extranjeros irregulares e ilegales que se encuentran en el país disfrutando de los derechos y beneficios que otorga la Nación pero incumpliendo con las obligaciones que la legislación impone.

Esta situación no debería seguir sucediendo en la práctica migratoria, por lo que urge que la Coordinación Jurídica dependiente del Instituto Nacional de Migración, proponga la creación de un manual operativo sobre la forma en que deberán practicarse las notificaciones que adquieran el carácter de personales dentro del procedimiento administrativo migratorio, haciendo un esfuerzo por conseguir la asignación de personal autorizado y facultado a quien se le encomiende dicha tarea.

Lo anterior con total apego a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 35 de notificar todas aquellas resoluciones que tengan el carácter de personales en el domicilio del interesado, así como con apego al artículo 39 de realizarlas en un término máximo de diez días contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se deba notificar; ambos preceptos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y de aplicación supletoria a la Ley Migratoria.

Asimismo aunado a la manera en que la Ley indica que se deben practicar las notificaciones, sugiero la creación de un formato e instructivo de notificación que deba seguir las reglas que nos marca la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la legislación migratoria. De las cuales puedo inferir los siguientes lineamientos:

- Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate.
- En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.
- Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato. Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.
- De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito y deberá agregarla a la pieza que integra el trámite migratorio.
- Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

La aplicación de las reglas descritas con anterioridad, vendrá a garantizarle mayor eficacia al procedimiento administrativo al momento de emitir toda decisión definitiva que afecte derechos subjetivos o bien disponga citaciones o vistas.

2) Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo.

También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos.

En algunas ocasiones y transcurridos aproximadamente tres meses la autoridad migratoria tiene a bien notificar por este medio los supuestos ya conocidos, pero en una opinión personal resulta extemporánea y carente de seguridad.

3) Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

En la práctica migratoria este supuesto no se aplica en virtud de que el promovente al momento de realizar una petición a la autoridad migratoria debe señalar un domicilio, para el caso de que el promovente desaparezca o abandone el país, resultaría práctico realizarlas en los términos que se deben realizar las personales.

4) Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

Durante la tramitación del procedimiento migratorio si bien es cierto se le requiere al promovente exhiba en algunos casos el recibo de pago de los derechos o garantías que por cada trámite corresponda, cierto es que en la práctica no se le requiere exhiba dicho pago para el efecto de hacerle saber la resolución. En una opinión personal resultaría inconstitucional darle la carga del pago de dicha etapa procesal a una de las partes en virtud de que como se vio, la administración de la justicia debe ser gratuita.

Ahora bien, si una notificación no es realizada, o bien no se efectúa conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el interesado cuenta con el derecho de impugnarla, a continuación se presentan los lineamientos bajos lo cuales debe realizarse:

- Si el particular afirma conocer el acto administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que manifestará la fecha en que lo conoció; en caso de que también impugna el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se acumulen contra la notificación;
- Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en el que se le deba dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. Si no se señalare domicilio, la autoridad dará a conocer el acto mediante notificación por edictos; si no se señalare persona autorizada, se hará mediante notificación personal.

- El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso;
- La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo; y
- Si se resuelve que no hubo notificación o que ésta no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente Ley, se tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la Fracción II del presente artículo, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.
- Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

Respecto a la impugnación de las notificaciones si las mismas se siguen practicando de la manera en que actualmente se realizan, es decir, si la Autoridad no las realiza de manera eficaz, muy probablemente se resolverá en la mayoría de los casos que la notificación no fue efectuada conforme a la ley.

Consecuentemente aún y cuando se le tenga al extranjero como sabedor de la resolución desde la fecha que manifieste que lo conoce, lo cierto es que el extranjero durante el procedimiento de resolución permaneció en territorio nacional por más tiempo del que le fue permitido inicialmente.

4.6 Recursos administrativos en materia migratoria

La doctrina legal indica que recurso administrativo es el *“Medio de impugnación establecido contra lo actos de la administración pública y utilizables por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio.”*⁵⁸

En efecto, cuando los interesados vean afectados sus intereses como consecuencia de la emisión por parte de las Autoridades migratorias de un acto y/o resolución que pongan fin a un procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión, o cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

4.6.1 Recurso de Revisión

El reglamento de la Ley General de Población contempla un capítulo donde hace referencia al recurso de revisión, y menciona que el mismo será llevado a cabo supletoriamente con apego a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. En primer término un recurso resulta impugnable cuando las resoluciones dictadas por la Autoridad no sean válidas o no sean eficaces, es decir, cuando no se cumplan las formalidades previstas para su aplicación.

Estos son algunos lineamientos bajo los cuales se desarrolla este recurso:

- La interposición de este recurso se hará directamente por el interesado o por su representante legal y debidamente acreditado.
- La oposición a los actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.
- El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra. El escrito de interposición del

⁵⁸ DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit. p. 433

recurso de revisión se debe presentar ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico.

El escrito redactado en idioma español, en virtud del cual se interpone dicho recurso deberá expresar:

- El órgano administrativo a quien se dirige, en este caso al Secretario de Gobernación o al Comisionado del Instituto.
- El nombre del recurrente, su nacionalidad y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el domicilio que señale para efectos de notificaciones;
- Si el recurso es interpuesto por un representante legal, este deberá acompañar al escrito el documento que acredita su legal representación o bien señalar en que parte del expediente ya obra.
- El acto que se recurre.
- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna.
- La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo.
- Una narración de preferencia cronología de los antecedentes del caso.
- Los agravios que se le causan, es decir los razonamientos lógico-jurídicos que el interesado realiza a fin de acreditar que su esfera jurídica se ha visto afectada por el acto que impugna.
- Las pruebas y elementos que ofrezca que sustenten el recurso y que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales con que cuente. Se puede ofrecer cualquier tipo de prueba con excepción de la confesional a cargo de las Autoridades.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- Lo solicite expresamente el recurrente.

- Sea procedente el recurso.
- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.
- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable.
- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a la interposición del Recurso. En este caso de suspensión esta un claro ejemplo del silencio administrativo en sentido afirmativo, ya que si la Autoridad no acuerda dentro de dicho término legal, se entenderá concedida la suspensión.

El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- Se presente fuera de plazo;
- No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Se desechará por improcedente el recurso:

- Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- Contra actos consumados de un modo irreparable;
- Contra actos consentidos expresamente; y
- Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Será sobreseído el recurso cuando:

- El promovente se desista expresamente del recurso;
- El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- No se probare la existencia del acto respectivo.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- Confirmar el acto impugnado;
- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Respecto a la resolución del recurso esta deberá estar debidamente fundada en derecho y deberá hacer relación de todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

En materia administrativa existe suplencia de la queja en cuanto a que la autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

4.6.2 Reconsideración

Señala el artículo 228 del Reglamento de la Ley General de Población que cuando el recurso sea interpuesto en contra de una resolución que niegue al extranjero la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria, una vez dictada la resolución definitiva del recurso de revisión puede ordenar discrecionalmente la reposición del procedimiento o bien la emisión de un nuevo acto.

Si bien es cierto que en ejercicio de la facultad discrecional que se le otorga a la Autoridad Migratoria, en este caso al Secretario de Gobernación o bien el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, pueden reponer el procedimiento o emitir un nuevo acto, también es cierto que dicha facultad debe estar en todo momento apegada a la Ley y a la garantía de debido proceso.

Respecto a los recursos concedidos en materia migratoria se está de acuerdo con el maestro Oscar Victal Adame⁵⁹ respecto que sería conveniente la creación de un Tribunal Migratorio, en una opinión personal mejor nombrado como un Tribunal Administrativo Migratorio, que facilitara la manera de resolver los asuntos de su competencia, que tuviera personal necesario para ejecutar sus resoluciones y además con personal que notificará de manera eficaz las resoluciones que el mismo dicte.

Se concluye de este capítulo que un cambio en la forma en que se practican las notificaciones personales que tienen lugar dentro del procedimiento administrativo migratorio en lo términos propuestos, traerá un beneficio directo al Instituto Nacional de Migración al proporcionarle una mayor eficacia al procedimiento creado, es decir, la Autoridad migratoria tendrá la certeza jurídica de que sus resoluciones, citaciones o vistas han sido debidamente escuchadas. Asimismo, le permitirá iniciar de manera segura el cómputo del término con el que cuenta el interesado para la interposición de algún recurso que la ley le otorga.

⁵⁹ VICTAL ADAME, Oscar, Op. Cit. pág. 138.

CONCLUSIONES

Lo elementos expuestos a lo largo del presente trabajo de investigación ponen de manifiesto la existencia de situaciones sobre las que es necesario llamar la atención, tales como:

PRIMERA.- Las migraciones han existido desde que existe el hombre mismo, constituyen un fenómeno universal y están presentes en todas las épocas de la historia y en todas partes del planeta, nacen de una evaluación comparativa del entorno donde se vive en cuanto a los recursos y posibilidades con que se cuenta, y de un entorno diferente en el que existe una percepción de que esos recursos y posibilidades pueden ser mayores o mejores. Así, las migraciones generalmente obedecen a cuestiones económicas, políticas, sociales y familiares donde en la mayoría de los casos el hombre deja su lugar de nacimiento en busca de mejores condiciones de vida, porque en el propio prevalece el desempleo, la violencia, el hambre o la pobreza.

SEGUNDA.- La concepción actual del extranjero en definitiva ha cambiado con el transcurso de los años, el hombre actual se encuentra garantizado con un mínimo de derechos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede al extranjero las mismas garantías individuales que otorga a un nacional. El Estado también impone obligaciones de diversa índole al extranjero, y con total apego a lo dispuesto en la Carta Magna, si bien es cierto le concede un mínimo de derechos, también los restringe en determinadas materias. Es a partir de la regulación a esos derechos, a sus obligaciones y a sus limitaciones, lo que permite la determinación de una condición jurídica del extranjero en México.

TERCERA.- El Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, tiene gran responsabilidad de la aplicación de la Ley General de Población así como de su Reglamento, esta legislación junto con la Ley Federal del Procedimiento

Administrativo regulan en la mayoría de los casos la materia migratoria en territorio nacional.

CUARTA.- La actuación de la Autoridad competente para regular la materia Migratoria debe ser en todo momento respetuosa de los derechos fundamentales de los extranjeros independientemente de la condición jurídica que guarden dentro del territorio nacional, de tal manera que se les brinde un trato justo y coherente con la conducta que se reclama a favor de los mexicanos que se internan en otros países. Si bien es cierto el trato en México hacia los extranjeros se da bajo los lineamientos de igualdad y total respeto a sus derechos fundamentales, no se debe dejar de realizar un esfuerzo adicional para poner término a toda práctica que atente contra la dignidad humana de los extranjeros.

QUINTA.- La República Mexicana geográficamente es un punto en el que se da un constante y dinámico movimiento migratorio de personas que desean establecer su residencia en los Estados Unidos de Norte América, pero por diversas circunstancias, tales como el hallazgo en México de una mejor condición de vida, varios de ellos se quedan en territorio nacional, debe pensarse que México posee al norte una frontera común con una de las economías más desarrolladas del mundo, pero que al sur colinda con países donde la pobreza prevalece, por lo que el tránsito de extranjeros dentro del país es constante. Expuestas las razones anteriores resulta importante la creación de una política migratoria más compleja que permita regular el fenómeno migratorio en cada uno de sus ámbitos. Dicha política debe tener como finalidad, la de proteger el interés económico, político, social y cultural de sus nacionales en todo momento.

SEXTA.- Actualmente el Estado en ejercicio de su soberanía, puede aceptar o rechazar el ingreso de extranjeros en su territorio, siempre y cuando no se vulneren los derechos fundamentales de los mismos. El sistema Jurídico actual mexicano regula tres calidades migratorias: no Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado, bajo las dos primeras de las nombradas se puede lograr la internación y legal

estancia de un extranjero en el país, y bajo la tercera la legal residencia en territorio nacional. Estas calidades reconocen que todo extranjero goza de derechos al grado de poder equipararlo a un Nacional, pero que tiene limitaciones al derecho de estancia consignadas en la Carta Magna, y que deben cumplir con las obligaciones, contribuciones y reglas que el mismo Estado determine en su régimen interno.

SÉPTIMA.- Las solicitudes de trámites migratorios que importan la internación, estancia y salida definitiva de un extranjero del territorio Nacional, se llevan a cabo ante el Instituto Nacional de Migración, bajo un procedimiento administrativo migratorio ordinario.

OCTAVA.- Actualmente la legislación nacional no establece lineamientos claros para la tramitación del procedimiento Administrativo migratorio ordinario llevado a cabo ante el Instituto Nacional de Migración, como órgano competente para conocer del trámite migratorio. Es necesario promover la creación de una Legislación que tenga a bien indicar paso a paso la manera en la que se debe desarrollar este procedimiento

NOVENA.- Dentro del desarrollo del procedimiento administrativo migratorio la Autoridad migratoria tiene la obligación de atender cada trámite con singular particularidad por lo que cuenta con facultad discrecional al momento de dictar sus resoluciones. El ejercicio de esta facultad con total apego a la ley y respeto a los derechos de los extranjeros, resulta aconsejable dentro de la práctica migratoria en virtud de que el funcionario público al momento de dictar un acuerdo o una resolución debe tomar en cuenta los motivos, el momento, las circunstancias y los alcances de conceder o no una petición al extranjero.

DÉCIMA.- Cuando dentro del Procedimiento Administrativo Migratorio ordinario la Autoridad Migratoria dicta una resolución definitiva que afecta derechos subjetivos o bien dispone citaciones o vistas, tiene la obligación de hacerlas saber al

interesado de manera eficaz. Las notificaciones personales son una manera segura de realizar dicho acto procedimental.

DÉCIMA PRIMERA.- La manera en que se practican las notificaciones dentro del procedimiento administrativo no se encuentra apegada a los lineamientos que marca la Ley Federal del Procedimiento administrativo de aplicación supletoria a la legislación migratoria, en virtud de que se le da al extranjero o al interesado la carga de acudir personalmente ante la Autoridad migratoria a escucharlas y recibirlas, sujetando la realización de un acto procedimental a cargo de la Autoridad administrativa al actuar del extranjero, lo cual pone en riesgo que dicha actividad sea realizada en un plazo incierto o en el peor de los casos que nunca se realice. Esta situación de ninguna manera puede seguir sucediendo, por lo que urge una mejoría dentro de dicho procedimiento a fin de que la Autoridad tenga la certeza jurídica de que el acto se le ha hecho saber de manera eficaz al interesado, y esta quede en posición de computar el término para ejecutar el acto administrativo o bien computar el término legal para la interposición de algún recurso que la Ley le concede al extranjero.

DÉCIMA SEGUNDA.- Es necesario que la Coordinación Jurídica dependiente del Instituto Nacional de Migración proponga la creación de un manual operativo sobre la forma en que deberán practicarse las notificaciones que adquieran el carácter de personales dentro del procedimiento administrativo migratorio, lo anterior con total apego a la Ley Federal del Procedimiento administrativo de aplicación supletoria a las leyes migratorias. Asimismo, la Coordinación señalada debe realizar un esfuerzo por conseguir la asignación de personal autorizado y facultado a quien se le encomiende la realización de todas aquellas notificaciones que adquieran el carácter de personales dentro del mencionado procedimiento.

DÉCIMA TERCERA.- Se necesita tomar medidas como las mencionadas a fin de buscar el cabal cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 35 a fin de notificar en el domicilio del interesado, todas aquellas resoluciones que tengan el

carácter de personales, así como el cumplimiento del artículo 39 de realizarlas en un término máximo de diez días contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se deba notificar; ambos preceptos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y de aplicación supletoria a la Legislación Migratoria.

DÉCIMA CUARTA.- La realización de las notificaciones en la forma y términos propuestos en esta investigación, vendrá a garantizarle al momento de emitir toda decisión definitiva que afecte derechos subjetivos o bien disponga citaciones o vistas, una mayor eficacia al Procedimiento Administrativo Migratorio llevado a cabo ante el Instituto Nacional de Migración.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCÍA, Carlos *Derecho Internacional Privado*, Porrúa, México 2003.

BAUZA CALVIÑO, Olaguer C. *La doble nacionalidad en la Legislación Mexicana*, OGS, México 2002.

BERNAL, Ignacio. *Formación y desarrollo de Mesoamérica*. Historia General de México, el Colegio de México, México 1981.

BLAXTER LORAINE, Huges Christina, *et al.* *Cómo se hace una investigación*, Gedisa, Biblioteca de Educación, España 2000.

CUEVAS CANCINO, Francisco, *et al.* *Manual de Derecho Internacional Privado Mexicano*, Porrúa, México 1998.

DE ORUE Y ARREGUIN, José Ramón. *Manual de Derecho Internacional Privado*, Reus, Madrid 1952.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Limusa, grupo Noriega, México 2005.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Limusa, grupo Noriega, México 2005.

ECHANOVE TRUJILLO, Carlos E. *Manual del Extranjero*, Porrúa, México 1975.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo *Sociedades y costumbres nahuas antes de la conquista*, en *Arqueología Mexicana* [vol. III, No. 15], Raíces, México 1995.

FERRER GAMBOA, Jesús, Derecho internacional privado, Limusa, México 1977.

FENWICK G., Charles. Derecho Internacional. Omeba, Buenos Aires 1963.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, Derechos de los Inmigrantes, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 2000.

INM MARCO JURÍDICO Y ORGANIZACIONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN 2006.

MARCO JURÍDICO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1997.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos, Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 2000.

MATEOS MUÑOZ, Agustín, Compendio de Etimologías Grecolatinas del español, Esfinge, México 1985.

MAYNE, Henry, Derecho Antigo, Textos Extemporáneos, México 1980.

NIBOYET, J. P., Principios de Derecho internacional privado Nacional, México 1951.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho internacional privado, parte general Oxford, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 2000.

PETIT, Eugene, Tratado elemental de Derecho Romano, Época, México, 1977.

SERAFÍN, María Teresa, Cómo redactar un tema, Paidós, México 1997.

SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Derecho Migratorio Mexicano, Porrúa, México 2004.

SIQUEIROS, José Luis, Síntesis de Derecho Internacional Privado, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1971.

TEXEIRO VALLADAO, Haroldo, Derecho internacional privado, introducción y parte general, Trillas, México, Argentina, España, Colombia, Puerto Rico y Venezuela 1987.

VENTURA SILVA, Sabino, Derecho Romano, Porrúa, México 2000.

VICTAL ADAME, Oscar Derecho Migratorio Mexicano, Universidad Anáhuac del Sur, México 1999.

WITKER, Jorge, Derecho de los Extranjeros, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, México 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Nacionalidad

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Ley General de Población

Reglamento de la Ley General de Población

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.