



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA DEPORTACIÓN DE EXTRANJEROS EN
LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN”**

TESIS

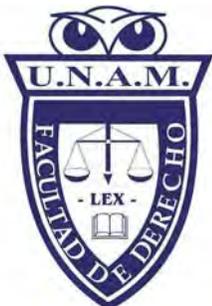
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA

MIRIAM CRUZ RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. PEDRO AURELIO VEGA GONZÁLEZ



MÉXICO, D.F.

2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios

Por estar conmigo en cada paso que doy, por haberme dado la sabiduría y en entendimiento para poder llegar hasta este momento tan importante de mi vida y lograr otra meta más en mi carrera.

Gracias a mis padres

Por su cariño, comprensión y apoyo sin condiciones ni medida. Por todos los sacrificios que hicieron a lo largo de mi carrera. Les agradezco su guía y su confianza en la realización de mis sueños, soy afortunada por contar siempre con su amor y ejemplo.

Gracias a mis hermanos

Por sus comentarios, sugerencias y opiniones. Por todo el apoyo brindado, por su comprensión y cariño. Sé que cuento con ellos siempre.

Gracias a mis sobrinos y cuñado

Por su alegría y cariño de manera incondicional.

Gracias a mi Director de Tesis

Por su amabilidad, buena disposición, paciencia, por el tiempo que me dedicó para que este trabajo culminara exitosamente.

Gracias a cada uno de los maestros

Que participaron en mi desarrollo profesional durante mi carrera, sin su ayuda y conocimientos no estaría en donde me encuentro ahora.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO

1.1. Concepto de extranjero	4
1.2. La condición jurídica de los extranjeros	6
1.2.1. Concepto	6
1.2.2. Contenidos y alcances	7
1.2.2.1. Los derechos de los extranjeros	10
1.2.2.2. Los deberes de los extranjeros	13
1.2.3. El marco jurídico de la condición jurídica de los extranjeros en México	16
1.2.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	16
1.2.5. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	18
1.2.6. La Ley General de Población	20
1.2.7. El Reglamento de la Ley General de Población	24
1.2.8. Los Tratados Internacionales suscritos por México en materia de condición jurídica de los extranjeros	26

CAPÍTULO SEGUNDO

LA AUTORIDAD MIGRATORIA EN MÉXICO

2.1. Concepto de autoridad	41
2.2. Clases de autoridades	42
2.3. La autoridad migratoria en México	43
2.3.1. Concepto	43
2.3.2. Naturaleza jurídica	44

2.3.3. La Secretaría de Gobernación	44
2.3.4. El Instituto Nacional de Migración	46
2.3.4.1. Estructura actual	50
2.3.4.2. Sus atribuciones	52
2.3.4.3. Su naturaleza jurídica	57
2.3.4.4. Su carácter inquisitivo	62
2.3.4.5. Su marco jurídico vigente	66
2.3.4.6. Los Acuerdos Delegatorios de facultades	67

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO VIGENTE

3.1. Concepto de procedimiento	71
3.2. Diferencia entre proceso y procedimiento	76
3.3. El procedimiento migratorio vigente	81
3.3.1. Concepto	82
3.3.2. Naturaleza jurídica	83
3.3.3. Las partes en el procedimiento migratorio	91
3.3.3.1. El extranjero	92
3.3.3.2. La autoridad migratoria: el Instituto Nacional de Migración	93
3.3.3.3. El objeto del procedimiento migratorio	94
3.3.3.4. Sus etapas	94
3.3.3.5. Sus características	99
3.3.3.6. Los medios de prueba	101
3.3.3.7. Las resoluciones del Instituto Nacional de Migración	103
3.3.3.8. Los medios de impugnación	104

CAPÍTULO CUARTO
LA DEPORTACIÓN DE EXTRANJEROS COMO SANCIÓN EN LA
LEY GENERAL DE POBLACIÓN

4.1. Concepto de sanción	107
4.2. Las sanciones contenidas en la Ley General de Población	110
4.2.1. Administrativas	112
4.2.2. Penales	114
4.3. La expulsión de extranjeros en la Ley General de Población y su Reglamento	116
4.3.1. Concepto	116
4.3.2. Su procedencia	122
4.3.3. Efectos jurídicos	127
4.3.4. La ejecución de la orden de expulsión	127
4.3.5. La garantía de audiencia	128
4.4. La deportación de extranjeros en la Ley General de Población	129
4.4.1. Concepto	129
4.4.2. Su diferencia con la expulsión	131
4.4.3. La deportación en la Ley General de Población y su Reglamento	133
4.4.4. La deportación de extranjeros en la práctica	134
4.4.5. Sus efectos jurídicos	136
4.4.6. Los delitos migratorios	137
4.4.7. Propuesta de reforma y adición de la Ley General de Población en materia de deportaciones	144
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFÍA	150

INTRODUCCIÓN

La migración y la globalización, son fenómenos que rigen nuestro mundo actual, lo que origina que varias personas deban de trasladarse a otros países, ya sea para buscar mejores oportunidades de vida, por negocios, vacaciones o por estudios académicos.

México, en ningún momento, ha sido ajeno a estos fenómenos, sino que se ha perfilado como uno de los destinos más viables para hacer negocios, tener un nivel de vida digno o simplemente, hacer turismo, por lo que diariamente arriban a este país muchos extranjeros procedentes de todas partes del mundo, sabedores que deben cumplir con lo que establece la Ley vigente, emitida por el Estado a través de sus órganos de gobierno, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Población, y su Reglamento, y otras leyes aplicables en materia de la condición jurídica de los extranjeros.

Asimismo conocen que, de actuar en clara contravención a las mismas, se colocarían en alguno de los casos que especifica la Ley aplicable, como sancionables, ya sea de manera administrativa o penal, ya sea con la deportación o inclusive, con la expulsión de los mismos. Sin embargo, es preciso señalar que en los preceptos legales citados, pasan inadvertidos las diferencias entre ambas sanciones administrativas; de hecho, la deportación es inexistente en esos ordenamientos legales, aunque en la práctica sí se conozca y se aplique.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo de investigación es demostrar la necesidad de regular la figura jurídica de la deportación de extranjeros, como una sanción, en la Ley General de Población y su Reglamento, al ser en la actualidad una sanción inexistente, pero conocida y aplicada diariamente por el Instituto Nacional de Migración.

Se analizará, en el primer capítulo, la condición jurídica de los extranjeros, su concepto, contenidos y alcances, sus derechos y obligaciones, los ordenamientos legales que regulan y son aplicables en la condición jurídica de los extranjeros, incluso los tratados internacionales.

El segundo capítulo está destinado para conocer a las autoridades competentes en materia de migración, su concepto, su naturaleza y estructura jurídica, así como sus atribuciones.

El procedimiento migratorio vigente, se considerará en el capítulo tercero, donde se destacará el análisis de su concepto, su diferencia con el proceso, su naturaleza jurídica y objetivo, sus etapas y características, los medios de pruebas, así como los medios de impugnación procedentes en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades migratorias.

Por último, en el capítulo cuarto, se expondrá la deportación de extranjeros como sanción en la Ley General de Población, vigente, a través del cual se analizará el concepto de sanción, los tipos de sanciones: administrativas y

penales, así como las figuras jurídicas de expulsión y deportación de extranjeros en la ley citada, sus conceptos, su procedencia, sus efectos jurídicos y su ejecución, asimismo la improcedencia de la garantía de audiencia, los delitos migratorios y finalmente se establecerá la propuesta de reforma y adición de la figura de deportación en la disposición legal citada.

Es importante insistir en la necesidad de regular la figura jurídica de la “deportación”, en Ley General de Población y su Reglamento, como sanción administrativa, que pueda ser aplicada por el Instituto Nacional de Migración, ante la existencia de faltas leves, provocadas por extranjeros debido a una violación de alguna disposición administrativa aplicable, toda vez que aún cuando es inexistente en dicha normatividad legal, la autoridad migratoria aplica la misma diariamente, lo cual resulta a todas luces ilegal.

Consideramos por lo tanto que los tiempos actuales de globalización, tratados de libre comercio de nuestro país y el necesario intercambio de personas, bienes y servicios, hacen imprescindible una revisión profunda del marco migratorio nacional a efecto de contar con mejores normas jurídicas aplicables que garanticen el correcto flujo migratorio.

CAPÍTULO PRIMERO

LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS EXTRANJEROS EN

MÉXICO

1.1. Concepto de Extranjero.

El tema de la condición jurídica de los extranjeros implica primeramente hablar sobre el extranjero, es decir, la persona que no guarda ningún vínculo jurídico y político con un Estado. El término “extranjero”, viene del latín: *extraneus*, es decir, “*una persona que no reúne las condiciones necesarias para ser considerado como nacional de un Estado*”.¹

El autor francés Niboyet afirma que: “*Los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros*”.²

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen al extranjero como: “*En relación con una nación determinada, la persona que no pertenece a ella ni por nacimiento ni por naturalización...*”.³

Por su parte, el artículo 33 constitucional define a los extranjeros en los siguientes términos:

¹ Diccionario Jurídico 2000. Editorial Labor, México, 2007, p. 256.

² NIBOYET, Jean Paul, Principios de Derecho Internacional Privado, Editora Nacional, México, 1951, p. 2.

³ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 28ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 283.

“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.”

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.⁴

De esta manera, un extranjero es aquella persona que carece de las condiciones o requisitos establecidos en el artículo 30 constitucional, pero que, por alguna causa, se encuentra en el territorio nacional, ya sea para turismo o para establecerse en él con el fin de realizar actos de comercio, negocios, estudios, entre otros.

Así, son extranjeros, por exclusión, los que carecen de la calidad de nacionales, por ende, los derechos de los primeros son más restringidos.

Como lo hemos mencionado con anterioridad, los extranjeros siempre han estado presentes en la mayoría de los pueblos y civilizaciones, por lo que ocupan un lugar preponderante en cuanto objeto de estudio de la ciencia jurídica, y con relación específica a la regulación de su condición.

⁴ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, última reforma D.O.F. 27 de abril del 2010, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010, p. 32.

1.2. La Condición Jurídica de los Extranjeros

La estancia de los extranjeros en un país ajeno al suyo, así como los efectos de la misma y las relaciones que mantienen con las autoridades de ese Estado, han dado lugar al nacimiento de un estatus personal el cual recibe el nombre de *condición jurídica de los extranjeros, derecho de extranjeros o derecho de extranjería*.

1.2.1. Concepto.

J. P. Niboyet señala que la condición jurídica de los extranjeros: *“...consiste en determinar los derechos de que los extranjeros gozan en cada país”*.⁵

Carlos Arellano García señala que el autor anterior *“omite en su idea, hablar o mencionar los deberes que la ley les impone a los extranjeros, ya que no sólo tienen derechos, sino también obligaciones, como cualquiera de los nacionales”*.⁶

Efectivamente, la condición jurídica de los extranjeros involucra tanto los derechos, como los deberes de los extranjeros relacionados con las personas físicas y morales.

⁵ NIBOYET, Jean Paul, Derecho Internacional Privado, Op. Cit., p. 123.

⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 394.

La expresión “*condición jurídica de los extranjeros*”, hace referencia a la esfera jurídica de las personas físicas y morales que carecen de la calidad de nacionales del Estado en el cual se encuentran ubicados. Esa esfera jurídica se compone por los derechos y los deberes subjetivos que las normas jurídicas internas y las internacionales le reconocen a estos individuos.

La condición jurídica de los extranjeros está en relación directa con la aplicación o vigencia espacial de las normas jurídicas. Un Estado aplica las normas jurídicas a lo largo y ancho de su territorio, por lo que, toda persona que se encuentre en un tiempo en su territorio, es sujeto de tales normas, así se trate de un extranjero que sólo estará en el país por uno cuantos días o aquél otro que desea establecerse por mucho tiempo, sin que renuncie a su nacionalidad de origen para adquirir la mexicana.

Es por lo anterior que un extranjero que se encuentre en uno u otro caso, es sujeto de derechos y de obligaciones que tiene que acatar por mandato de la ley, por lo que autores como el mismo Niboyet habla de un “Derecho de Extranjería”, compuesto por las normas que regulan lo relacionado con los extranjeros: sus derechos y sus obligaciones.

1.2.2. Contenidos y Alcances

La condición jurídica de los extranjeros, derecho de los extranjeros o derecho de extranjería, es un conjunto de normas jurídicas que los Estados

destinan a los extranjeros radicados en su territorio, con el fin de regular el fenómeno migratorio.

A través de esas normas se incorporan derechos mínimos, en la mayoría de los casos, para estas personas, pero también, obligaciones en razón de sus actividades y nacionalidad.

El fenómeno migratorio ha sufrido grandes cambios en virtud de otros eventos como la globalización y los sistemas neo liberales que han incentivado el flujo de personas en todo el mundo.

De esta forma, la mayoría de los Estados son testigos de la llegada y salida diaria de muchos extranjeros procedentes de distintos países, lo que ha significado también que se tomen otras medidas de índole demográfico, de salubridad, políticas y jurídicas a efecto de regular y, en algunos casos, limitar la entrada y estancia de algún tipo de nacionalidad; puede citarse el ejemplo de las limitaciones impuestas a los nacionales musulmanes en los Estados Unidos de América a partir del 11 de septiembre del 2001.

En el caso de México, se han dividido las nacionalidades en grupos: las naciones del primer grupo incluyen a personas de países musulmanes, como Irak, Irán, Sudán, Egipto, entre otros, e India, Paquistán, Bangladesh, China, Corea del Sur. El segundo grupo se conforma por naciones latinoamericanas como Cuba y Guatemala, consideradas como naciones conflictivas, ya que constantemente desean ingresar de manera ilegal para

poder cruzar la frontera norte a efecto de llegar a los Estados Unidos de América.

Es evidente que la condición jurídica de los extranjeros se ha tenido que modificar en razón de estos hechos; además, debemos agregar que muchos de ellos ingresan al país y se dedican a actividades ilegales: narcotráfico, lavado de dinero, robo, secuestro, entre otras, lo que viene a agravar una situación ya difícil en el país. Constantemente observamos en los periódicos que uno o varios extranjeros están inmiscuidos en la comisión de uno o varios delitos.

El contenido de la condición jurídica de los extranjeros se ha modificado notablemente, ya que además de la Ley General de Población y su Reglamento se aplican, por la autoridad migratoria mexicana, manuales de procedimiento administrativo y otras leyes sustantivas y adjetivas administrativas federales.

En todo caso, México ha tenido que modificar su política migratoria para limitar la inmigración de extranjeros de nacionalidades restringidas, mismas que son consideradas como conflictivas, de la misma forma en que lo hizo Estados Unidos de América, aunque dentro de nuestro territorio, tanto nacionales como extranjeros gozamos de las garantías que otorga la Constitución, con las limitaciones políticas correspondientes a los extranjeros, tal y como lo dispone el artículo 1, constitucional:

“Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.*⁷

1.2.2.1. Los Derechos de los Extranjeros

La Constitución Política de 1917, es la primera con un sentido y objetivos netamente sociales en el mundo, por lo que ha servido como modelo para otras Constituciones sucesivas. Recoge algunos aspectos de su antecesora, la Constitución de 1857, pero otros son innovadores y tienden a reivindicarle al pueblo y, en especial a las clases económicamente desprotegidas, sus legítimos derechos: a obreros y campesinos.

En cuanto a los derechos de los extranjeros, hemos dicho que el artículo 1º constitucional pregonaba la igualdad de toda persona, tanto nacional

⁷ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., p. 1.

como extranjero, con excepción de los derechos políticos que sólo le corresponden al ciudadano mexicano.

El último párrafo del artículo 1º, que fue incluido ya en el Gobierno del Presidente Fox, obedece a una reforma enviada al Congreso de la Unión por él con motivo de los acuerdos de San Andrés, con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en materia indígena y como protección para las personas de la tercera edad.

El artículo 27 Constitucional se refiere a los extranjeros en su fracción I, que señala literalmente:

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. 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 del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

*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”.*⁸

La fracción I del artículo 27 constitucional es importante porque establece para los extranjeros el derecho de adquirir tierras, aguas o sus accesiones en el territorio nacional siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales y en no invocar la protección de sus gobiernos, so pena de perder sus bienes adquiridos a favor del Estado mexicano, en caso de una controversia, podrán agotar todos y cada uno de los recursos legales expeditos en la legislación mexicana, sin invocar la protección de su propio país.

En general, los extranjeros tienen los mismos derechos y garantías individuales que los nacionales mexicanos, con la mencionada excepción de los derechos políticos que se traducen en votar y ser votado, derechos a que alude el artículo 35 constitucional, que señala literalmente:

“Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

⁸ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., p. 24.

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición⁹.

Así, los extranjeros gozan de las garantías de libertad, con algunas modalidades migratorias temporales, de igualdad, de propiedad, con las limitaciones del artículo 27, y de seguridad jurídica.

1.2.2.2. Los Deberes de los Extranjeros

En cuanto a los deberes de los extranjeros, tenemos que el artículo 33 del Pacto Federal, establece que ningún extranjero podrá inmiscuirse en los asuntos políticos del país y en caso de hacerlo, podrá ser expulsado del mismo sin necesidad de juicio previo, puesto que esta materia es una de las excepciones a la garantía de audiencia a que alude el artículo 14 constitucional.

⁹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., p.33.

El artículo 33 constitucional establece la facultad del Ejecutivo de la Unión para hacer abandonar el país a todo extranjero cuya estancia se juzgue inconveniente, por ejemplo, cuando se inmiscuye en asuntos políticos.

Contra la expulsión de extranjeros resulta improcedente recurso legal alguno; además, es inaplicable la garantía de audiencia previa. Por lo demás, los extranjeros gozan de todas las garantías que concede la Constitución Política, con excepción de los derechos políticos, los cuales les corresponden únicamente a los ciudadanos mexicanos:

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

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.¹⁰

Esta facultad del Ejecutivo es una excepción a la garantía de audiencia a que se refieren los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, constitucionales:

¹⁰ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op.Cit., p. 32.

“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...”¹¹

“Artículo 16.-Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...”¹²

La Ley General de Población también establece ciertas limitaciones para los extranjeros que estén en el territorio del país. Por ejemplo, el artículo 13 de la Ley dispone que:

***“Artículo 13.-Los nacionales y extranjeros para entrar o salir del país, deberán llenar los requisitos exigidos por la presente Ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables”.*¹³**

Todo extranjero que ingrese y se interne en el territorio nacional, deberá cumplir con las disposiciones que dicte la misma Ley y su Reglamento,

¹¹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., p. 9.

¹² Idem.

¹³ “Ley General de Población”, última reforma D.O.F. 17 de abril del 2009, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010, p. 4.

así como observar un respeto irrestricto a las demás leyes, reglamentos y a las Instituciones del país. En caso de incumplimiento de esos deberes, puede ser sujeto de una averiguación previa, si su conducta u omisión se tipifica como delito o, en otro caso, ser deportado o expulsado por la autoridad administrativa, que es el Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

1.2.3. El Marco Jurídico de la Condición Jurídica de los Extranjeros en México

A continuación, analizaremos brevemente el marco jurídico vigente que regula la condición jurídica de los extranjeros, también conocido como derecho de extranjería en nuestra legislación, a efecto de comprender mejor la situación que guardan los extranjeros en el país.

1.2.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Anteriormente hemos expresado los principales derechos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los extranjeros, como es el caso de los artículos 1, en materia de igualdad y prohibición de la esclavitud y de la discriminación, el 33, en materia de prohibición para que estas personas se inmiscuyan en asuntos políticos, y el 27, que versa sobre la propiedad de las tierras y aguas en el territorio nacional y la Cláusula Calvo, inserta en la fracción I, del mismo numeral.

El artículo 73, constitucional, en su fracción XVI, se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros, en los siguientes términos:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

*XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.*¹⁴

La condición jurídica de los extranjeros, al igual que la nacionalidad, la ciudadanía, la colonización, la emigración, la inmigración y la salubridad son materias de análisis del Legislativo, por lo que éste, en uso de la misma, puede dictar las leyes que estime pertinentes, previa sustanciación del proceso legislativo correspondiente y con fundamento en el artículo 72 constitucional.

De lo anterior podemos desprender que el Legislativo tiene como una prioridad la regulación de la condición jurídica de los extranjeros radicados en el país, por lo que constantemente se ha buscado assimilarlos a la vida nacional, como si fuesen nacionales, con la única excepción de los derechos políticos, que sólo les corresponden a los ciudadanos mexicanos.

¹⁴ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., p. 51.

1.2.5. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es un ordenamiento reglamentario del artículo 90 constitucional en materia de la Administración Pública Federal centralizada, que regula las atribuciones de cada una de las entidades que integran a la misma, las cuales constituyen áreas de competencia del Ejecutivo Federal y que dimanan en personas de su más entera confianza para que las dirijan y ejecuten los planes y la política presidencial en cada uno de esos rubros, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo sexenal.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 29 de diciembre de 1976. El artículo 26 de este ordenamiento legal contiene un catálogo de Dependencias que integran la Administración Pública Federal centralizada, dentro del cual encontramos a la Secretaría de Gobernación:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- *Secretaría de Gobernación.*
- *Secretaría de Relaciones Exteriores.*
- *Secretaría de la Defensa Nacional.*
- *Secretaría de Marina.*
- *Secretaría de Seguridad Pública.*

- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *Secretaría de Desarrollo Social.*
- *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*
- *Secretaría de Energía.*
- *Secretaría de Economía.*
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- *Secretaría de la Función Pública.*
- *Secretaría de Educación Pública.*
- *Secretaría de Salud.*
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*
- *Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Secretaría de Turismo.*
- *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.*¹⁵

El artículo 27, fracción VI, del ordenamiento legal citado, señala como atribuciones de la Secretaría de Gobernación:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

*VI. Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución...”.*¹⁶

¹⁵ “*Ley Orgánica de la Administración Pública*”, última reforma D.O.F. 17 de junio de 2009, S.N.E, Editorial Pac, México, 2010, p. 13-14.

¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

Podemos observar que la fracción es muy escueta en materia de política migratoria; sin embargo, deja claro que es atribución de la Secretaría la tramitación de las acciones previstas en el artículo 33 constitucional.

1.2.6. La Ley General de Población

La Ley General de Población fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 7 de enero de 1974, reformado y modificado mediante decreto publicado el 17 de abril de 2009, en el mismo órgano oficial. Su artículo 1 dispone que:

“Artículo 1º.-Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”.¹⁷

El artículo 3, fracción VII, de la Ley establece:

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

(...)

¹⁷ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 1.

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

*VIII.- Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; (...)*¹⁸

Dicho precepto legal complementa lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación con relación a la regulación de la migración.

La fracción VII faculta al Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, para que dicte medidas sobre la migración de los extranjeros al territorio nacional, su asimilación al medio nacional y su distribución equitativa en el territorio del país.

El artículo 7 le concede otras atribuciones a la Secretaría de Gobernación en materia migratoria:

“Artículo 7º.-Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

¹⁸ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 1-2.

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”.*¹⁹

El artículo 23 de la Ley se refiere a tripulantes extranjeros en tránsito:

*“Artículo 23.-Los tripulantes extranjeros de transportes aéreos, terrestres o marítimos, sólo podrán permanecer en territorio nacional el tiempo autorizado. Los gastos que origine su expulsión o salida del país, serán cubiertos por los propietarios o representantes de dichos transportes, ya sean empresas, sociedades de cualquier índole o personas individuales”.*²⁰

Se aplica también lo señalado en el artículo 26 de la Ley:

“Artículo 26.- Los extranjeros que encontrándose en tránsito desembarquen con autorización del servicio de Migración en algún puerto nacional y permanezcan en tierra sin autorización legal por causas ajenas a su voluntad después de la salida del buque o aeronave en que hacen la

¹⁹ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 3-4.

²⁰ Ibidem, p. 5.

*travesía, deberán presentarse inmediatamente a la oficina de Migración correspondiente. En este caso dicha oficina tomará las medidas conducentes a su inmediata salida”.*²¹

El artículo 37 señala que la Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o de característica migratoria en los siguientes casos:

“Artículo 37.-La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:

I.- No exista reciprocidad internacional;

II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;

III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;

IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;

V.- Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero;

VI.- Hayan infringido esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos;

VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o

*VIII.- Lo prevean otras disposiciones legales”.*²²

²¹ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 5.

²² Ibidem, p.7.

1.2.7. El Reglamento de la Ley General de Población

En fecha 14 de abril del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley General de Población, en cuyo artículo 1º se destaca que:

*“Las disposiciones de este Reglamento son de orden público y tienen por objeto regular, de acuerdo con la Ley General de Población, la aplicación de la política nacional de población; la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Población; la promoción de los principios de igualdad entre el hombre y la mujer; la coordinación con las entidades federativas y los municipios en las actividades en materia de población, la entrada y salida de personas al país; las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, y la emigración y repatriación de los nacionales”.*²³

Por lo anterior, el Reglamento viene a complementar a la Ley en cuestión de los derechos y deberes de los extranjeros que se encuentran a vecindados en nuestro país.

Los artículos 2 y 3 del Reglamento disponen que corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación del mismo, a través del Instituto Nacional de Migración:

²³ “Reglamento de la Ley General de Población”, última reforma D.O.F. 29 de noviembre de 2006, 16ª ed, Editorial Isef, p. 1.

“Corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Población y de este Reglamento. Son auxiliares de ella para los mismos fines, y en el marco de los instrumentos de coordinación y concertación previstos en la Ley de Planeación, en su caso:

- I. Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*
- II. Los ejecutivos locales y sus respectivos consejos estatales de población o sus organismos equivalentes;*
- III. Los ayuntamientos y sus respectivos consejos municipales de población o sus organismos equivalentes;*
- IV. Las autoridades judiciales;*
- V. Los notarios y corredores públicos, y*
- VI. Las empresas, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado en los casos y en la forma en que determine la Ley o este Reglamento”.*

“Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- I. Ley: la Ley General de Población;*
- II. Reglamento: el Reglamento de la Ley General de Población;*
- III. Secretaría: la Secretaría de Gobernación;*
- IV. Consejo: el Consejo Nacional de Población;*
- V. Instituto: el Instituto Nacional de Migración;*
- VI. Secretario: el Secretario de Gobernación;*
- VII. Subsecretario: el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, y*
- VIII. Comisionado: el Comisionado del Instituto Nacional de Migración.*

*Las citas de artículos y capítulos sin mención del ordenamiento al que pertenecen, corresponderán a los de este Reglamento”.*²⁴

El Capítulo V del Reglamento se refiere a la migración en sus artículos 89 a 132, mientras que el Capítulo VI regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Migración, en sus artículos 133 al 138. El Capítulo VII versa sobre la inmigración en sus artículos 139 a 194. Finalmente, el Capítulo XI se refiere a las sanciones con motivo de las violaciones al mismo Reglamento, en sus artículos 219 a 226.

1.2.8. Los Tratados Internacionales suscritos por México en Materia de Condición Jurídica de los Extranjeros

Antes de señalar brevemente los tratados que México ha celebrado con otros países en materia de condición jurídica de los extranjeros, es conveniente analizar qué es un tratado internacional. Antonio Remiro Brotóns lo define como: *“El acuerdo por escrito imputable a dos o más sujetos de D.I. con efectos jurídicos en este mismo orden, eso es un tratado, cualquiera que sea la denominación que reciba en su cabecera y el número de instrumentos o documentos que lo conforman”.*²⁵

Max Sorensen nos aporta una alteración conceptual de tratado en los siguientes términos: *“Tradicional y esencialmente, el tratado es un acuerdo*

²⁴ “*Reglamento de la Ley General de Población*”, Op. Cit., p.1-2.

²⁵ REMIRO BROTÓNS, Antonio et al., Derecho Internacional Público, Editorial McGraw Hill, Madrid, España, 1997, p. 180.

*entre Estados que obliga en virtud del principio pacta sunt servanda, el cual en sí es algo tautológico, ya que sólo afirma que los acuerdos que obligan son obligatorios. Sin embargo, la palabra “tratado” es usada por algunos grupos de estudiosos en un sentido que alude no tanto a un acuerdo en el sentido de una transacción, como a un instrumento escrito que incorpora o registra un acuerdo”.*²⁶

Loretta Ortiz Ahlf señala: *“Los tratados son acuerdos entre sujetos de Derecho internacional, regidos por el D.I.P.”*²⁷

Hans Kelsen define: *“Un tratado es un acuerdo concretado normalmente por dos o más Estados conforme al Derecho internacional general”.*²⁸

La Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, reza, en su artículo 2, párrafo 1:

“Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho Internacional Público, ya conste

²⁶ SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional, 8va reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México Distrito Federal, 1992, p. 200.

²⁷ ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, 2ª edición, Editorial Harla, México Distrito Federal, 1988, p. 16.

²⁸ KELSEN, Hans, Principios de Derecho Internacional Público, Librería el Ateneo. Buenos Aires, Argentina, 1965, pp. 271 - 272.

*en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular”.*²⁹

Un tratado o convenio internacional es un acto jurídico en el que las partes saben y desean las consecuencias jurídicas que se producen, derechos y obligaciones para cada una de ellas.

Nuestra Constitución Política se refiere a los tratados internacionales y en general al Derecho Internacional Público en el artículo 133, que a letra señala:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*³⁰

En este artículo se señala que los tratados serán la Ley Suprema de toda la Unión, al igual que la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión, siempre y cuando los tratados cumplan con tres requisitos importantes, que son:

²⁹ *“Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”*, Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, D.O.F. 14 de febrero de 1975, en SZEKELY, Alberto, *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, Tomo I, 1º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1981, p.188.

³⁰ *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, Op. Cit., p. 133.

❖ Que estén de acuerdo con la Constitución. Lo que significa que al negociarlos tendrán que pactar obligaciones que estén acorde con la ley máxima, puesto que está es el ordenamiento más importante en nuestro derecho vigente.

Este precepto enuncia el principio de supremacía constitucional, por medio del cual se establece que la Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo orden jurídico, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo.

Supremacía Constitucional significa que una norma contraria ya sea material o formalmente, a esa norma superior, no tienen posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico, por ende, cualquier tratado pactado en contraposición a la Constitución será nulo.

❖ Todo tratado internacional debe ser celebrado por el Presidente de la República, en primera instancia, aunque el Secretario de Relaciones Exteriores goza de personalidad jurídica internacional reconocida.

Por lo anterior, sólo el Presidente de la República y el Secretario de Relaciones Exteriores pueden intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones, sin tener que presentar plenos poderes, en los que el país sea parte desde la negociación hasta la firma.

En el Derecho Internacional de acuerdo con la Convención de Viena de 1969, en su artículo 7, párrafo 2, incisos a) y b), los jefes de Estado, jefes de gobierno, pueden realizar todos los actos relativos a la celebración de un tratado, y los jefes de misión diplomáticas solo pueden intervenir desde la negociación hasta la adopción del texto, tal y como se advierte del acuerdo citado que a la letra establece:

“2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

*b) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados”.*³¹

En otros casos, ante el exceso de trabajo el Presidente de la República, puede otorgar plenos poderes a otro servidor público para celebrar un tratado a nombre y representación de México.

❖ Todo Tratado Internacional debe ser aprobado por el Senado de la República, en términos de la fracción I, del artículo 76, en relación con el

³¹ “ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, D.O. F. 14 de febrero de 1975, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Op. Cit., p.190.

artículo 89, fracción X, de la Constitución Política, de lo cual hablaremos en el siguiente capítulo.

México ha firmado y ratificado algunos tratados internacionales en materia de condición jurídica de extranjeros. Entre ellos tenemos a los siguientes:

❖ La **“Convención sobre Condiciones de Extranjeros”**, firmada en La Habana, el 20 de febrero de 1928, con motivo de la Conferencia Panamericana a la que asistieron 28 Estados de este continente.³²

Este instrumento reconoce la atribución soberana de los Estados para imponer las medidas migratorias pertinentes aplicables en sus territorios. La Convención reconoce también algunos derechos básicos de los extranjeros como son la eliminación del servicio social, ser tratados como personas y gozar de la mayoría de los derechos que gozan los nacionales mismos, el de ser equiparados a los nacionales del Estado donde se encuentran.

❖ La **“Declaración Universal de los Derechos Humanos”**, proclamada el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyos artículos 1º al 7º se proclama la igualdad de todos los hombres, sin importar sus condiciones particulares. Los artículos 3º, 4º, 5º, 12º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 22º, 24º, 25º, 26º y 27º, tratan de los

³² Cfr. *“Convención Sobre Condiciones de los Extranjeros”*, Habana, República de Cuba, 20 de febrero de 1928, D.O.F. 14 de septiembre de 1934, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Op. Cit., p.30.

derechos fundamentales de toda persona, como: la vida, libertad, integridad corporal, reconocimiento a su personalidad jurídica, domicilio, familia, correspondencia, honra, reputación, nacionalidad, matrimonio, propiedad, religión, expresión, reunión o asociación, seguridad social, trabajo, salario, asociación profesional, educación, nivel de vida, cultura.

Los artículos 13, 14, 16 y 21, establecen derechos de seguridad jurídica como son el acceso a los tribunales, ser juzgado ante tribunales establecidos, el derecho de asilo.³³

❖ Tenemos el “**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**”, ratificado por el Senado el 18 de diciembre de 1980.³⁴

❖ Es importante señalar que la **Carta de las Naciones Unidas**, en su artículo 1º, párrafo tercero, hace alusión a los Derechos Humanos:

Artículo 1

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz,

³³ Cfr. “*Declaración Universal de los Derechos Humanos*”, París, Francia, 10 de diciembre de 1948, D.O. F. 14 de febrero de 1975, en SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1993, p.469-475.

³⁴ Cfr. “*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”, Viena, Austria, 16 de diciembre de 1966, D.O.F. 12 de mayo de 1972, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Op. Cit., p.232-243.

y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

*3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a **los derechos humanos** y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y*

4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”.³⁵

La Organización de las Naciones Unidas pugna por la cooperación entre las naciones para efecto de desarrollar y estimular el respeto a los Derechos Humanos en el mundo, dando un mandato para todos y cada uno de los Estados que integran esa Organización. El artículo 2º de la Carta de

³⁵ “Carta de las Naciones Unidas”, San Francisco, California, Estados Unidos de América, 26 de junio de 1945, D.O.F. 14 de febrero de 1948, en SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Op. Cit., p.424-425.

las Naciones Unidas, establece que los Estados se obligan en términos de la misma a cumplir con los deberes impuestos, los cuales actúan siempre de buena fe:

“Artículo 2.- Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

- 1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.*
- 2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta”.*³⁶

Por otra parte, el artículo 55 del mismo ordenamiento establece que:

“Artículo 55.- Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;*

³⁶ “*Carta de las Naciones Unidas*”, San Francisco, California, Estados Unidos de América, 26 de junio de 1945, D.O.F.14 de febrero de 1975, en SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Op. Cit., p.424.

b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y

*c. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.*³⁷

Podemos observar que la Organización de las Naciones Unidas cuenta con un sistema basado en la cooperación entre los Estados para el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos, por lo cual elimina todo tipo de discriminación en el mundo. De acuerdo a ese numeral, todos los Estados se obligan en el ámbito interno de su legislación a cumplir cabalmente con ese contenido.

Otros instrumentos que han nacido en el seno de la Organización y que complementan el tema de los Derechos Humanos son: Convención para la Prevención del Delito de Genocidio de 1948; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952; Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.

Asimismo, podemos citar a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid, de 1973; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979;

³⁷ “Carta de las Naciones Unidas”, San Francisco, California, Estados Unidos de América, 26 de junio de 1945, D.O.F. 14 de febrero de 1975, en SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Op. Cit., p. 438.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984; Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores migrantes y de los Miembros de Sus Familias, de 1990.

La **“Carta de la Organización de los Estados Americanos”** en sus artículos 2 y 3, se hace referencia a los Derechos Humanos:

“Artículo 2.- La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos

esenciales:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;*
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;*
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;*
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;*
- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;*
- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;***
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y*
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que*

*permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros”.*³⁸

“Artículo 3.- Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

- a) El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.*
- b) El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.*
- c) La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí.*
- d) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.*
- e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.*

³⁸ *“Carta de la Organización de los Estados Americanos”, Bogotá, 30 de abril de 1948, D.O.F. 18 de noviembre de 1994, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Op. Cit., p.89.*

- f) *La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.*
- g) *Los Estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.*
- h) *La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.*
- i) *Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.*
- j) *La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera.*
- k) *La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente.*
- l) *Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.*
- m) *La unidad espiritual del Continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana.*
- n) *La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz”.³⁹*

Podemos observar que estos postulados son casi idénticos a los que aparecen en los artículos 1 y 2 de la Carta de San Francisco de las

³⁹ “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, Bogotá, 30 de abril de 1948, D.O. F. 18 de noviembre de 1994, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Op. Cit., p.90.

Naciones Unidas y hacen breve mención de la necesidad de respeto y garantía de los Derechos Humanos como un deber de los Estados del continente para todas las personas.

Sin embargo, aún con estos principios, se carecía de un sistema de mecanismos institucionales y procesales para la garantía y control de los Derechos Humanos, por lo que se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como un órgano autónomo de la Organización.

La Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como “Pacto de San José”, fue adoptada en fecha 22 de noviembre de 1969, en San José, Costa Rica, y entró en vigor hasta el año de 1978. Este instrumento ha sido visto por mucho tiempo como un catálogo de derechos civiles y políticos, el cual incorporó derechos, como la rectificación y la reparación por denegación de justicia.⁴⁰

Dos órganos vigilan el cabal cumplimiento del “Pacto de San José”, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. En cuanto a los mecanismos de protección tenemos las comunicaciones interestatales y las denuncias o quejas de particulares.

⁴⁰ Cfr. “Convención Americana de los Derechos Humanos”, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, D.O.F. 07 de mayo de 1981, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Op. Cit., p.279-307.

Finalmente, hay que agregar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos posee, la capacidad para reaccionar frente a situaciones que involucran acciones violentas que vulneran los Derechos Humanos.

La importancia de la Comisión Interamericana logró afianzarse gracias al Protocolo de Buenos Aires de 1967, que la sitúa como un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos.⁴¹

Concluiremos este apartado, refiriéndonos a los esfuerzos a nivel general y regional de los organismos citados que se dirigen hacia eliminar cualquier forma de discriminación hacia las personas, con lo que el estatus de los extranjeros se ha visto reforzado en este tema. Sin embargo, ello en ningún momento implica que los Estados impongan limitaciones a la internación y estancia de los extranjeros en su territorio, ya que se trata de un acto de ejercicio de soberanía de cada país.

Asimismo, es de resaltarse que de conformidad con el artículo 133 Constitucional, a nivel interno, los tratados deben de estar de acuerdo con ella; cuando lo están son obligatorios, por ende, tienen un valor inferior a la Carta Magna, por lo que en la práctica hasta el día de hoy, la firma de un tratado no compromete al Estado, hasta en tanto éste no sea confirmada, lo cual debería ocurrir después de haber cubierto los requisitos constitucionales para su celebración.

⁴¹ Cfr. *“Protocolo de Reformas a la Carta de la organización de los Estados Americanos”*, Buenos Aires, Argentina, 27 de febrero de 1967, D.O.F. 07 de mayo de 1981, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Op. Cit., p.112-148.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA AUTORIDAD MIGRATORIA EN MÉXICO

2.1. Concepto de Autoridad

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan que es la: *“Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad”*.¹

De la opinión anterior se desprende que el Estado es un ente dotado de potestad legal para actuar sobre los gobernados. Esta potestad le es conferida a determinados órganos públicos para regular la conducta de los particulares. Por esta razón se dice que la autoridad es el órgano público, legalmente instituido por la Ley para ejercer la potestad del Estado en determinado rubro, como lo es el jurisdiccional.

La palabra “autoridad”, viene del latín *auctoritas-atís*, que significa prestigio, garantía, ascendencia. Para el Derecho, la palabra implica la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza de fuerza, ascendencia u obligatoriedad. “Por

¹ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 25ª edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, p. 117.

extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores públicos (legítimos del poder)".²

2.2. Clases de Autoridades

Existen varios tipos de autoridades: las judiciales o jurisdiccionales, las cuales se ocupan de conocer las litis o controversias entre particulares o entre uno de ellos y el Estado en su carácter de particular y destacamos las autoridades judiciales, civiles, familiares, en arrendamiento y las penales; por otra parte, están las mismas pero, en el ámbito federal, se menciona también las autoridades en materia de amparo.

Tenemos también las ministeriales, es decir, el Ministerio Público, tanto del fuero común como del federal, el cual tiene su naturaleza en una autoridad administrativa, asimismo podemos ubicar también a las autoridades en materia del trabajo, las encargadas de la justicia fiscal e inclusive a los tribunales del fuero militar o castrense.

La división de funciones de cada autoridad obedece a su propia y especial naturaleza y cada una de ellas cumple con la función del Estado que consiste en impartir justicia en el ámbito que le corresponda, por lo que, debemos incluir a la autoridad migratoria.

² Diccionario Jurídico 2008, Desarrollo Integral Jurídico, software, México Distrito Federal, 2008.

2.3. La Autoridad Migratoria en México

En México son inexistentes las Cortes o Tribunales en materia migratoria para sustanciar los procedimientos y trámites diversos en este campo, como ocurre en los Estados Unidos, donde existen tribunales especiales para conocer de esta materia, por ende, esa función le corresponde al Instituto Nacional de Migración.

El Instituto Nacional de Migración es el organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de la política migratoria interna.

2.3.1. Concepto

Entendemos por autoridad migratoria el organismo dependiente del Estado que se ocupa de conocer todos y cada uno de los trámites y procedimientos en materia de la condición jurídica de los extranjeros radicados en ese territorio, de acuerdo con las leyes aplicables y a los tratados internacionales.

Ante todo, se trata de un órgano estatal dotado de poder o potestad para conocer y resolver sobre asuntos relacionados con extranjeros, sin embargo, en el caso de México, solo es un Instituto, sin ser propiamente un tribunal especializado, es decir, es un organismo técnico que jurídicamente funciona como desconcentrado a diferencia de lo que sucede en otros países como los Estados Unidos de América o en Estados de Europa donde ya

existen desde hace algunos años, tribunales o cortes que se ocupan de la condición jurídica de los extranjeros.

2.3.2. Naturaleza Jurídica

Señalar la naturaleza jurídica de una figura o Institución Jurídica implica entrar a la esencia de la misma. En este caso, la naturaleza jurídica en términos generales de la autoridad migratoria es la de ser un órgano del Estado facultado por las leyes y dotado con la potestad lógica para conocer de todos y cada uno de los asuntos relativos a los extranjeros, esto es, de la condición jurídica de los mismos.

Se trata de una autoridad y aunque no es jurisdiccional, sí es administrativa al igual que otras de su tipo como las Juntas de Conciliación y Arbitraje o los Tribunales Administrativos, por lo que está dotada de potestad suficiente inclusive para sancionar a los extranjeros que hayan cometido alguna infracción a las leyes aplicables a su condición jurídica.

2.3.3. La Secretaría de Gobernación

La Secretaría de Gobernación se ocupa de los asuntos internos que interesan al Gobierno Federal, como son la seguridad nacional, tender puentes entre las diferentes fuerzas políticas del país, entre otras. Es sin duda, la columna vertebral del Gobierno Federal.

En materia migratoria vigente, la principal autoridad encargada de la aplicación y cumplimiento de la Ley General de Población y su Reglamento es la Secretaría de Gobernación, dependencia que forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada y posiblemente, una de las más importantes para el Estado Mexicano, razón por la que en el listado que contiene el artículo 26 de la Ley en comento aparece en primer lugar, además fue la primer Secretaría Administrativa que se creó cuando nuestro país consumó su independencia.

El artículo 2 de la ley General de Población, faculta a la Secretaría de Gobernación para promover y coordinar las medidas necesarias para resolver los problemas demográficos nacionales:

*“Artículo 2.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales”.*³

El artículo 7 de la ley referida, establece que en materia migratoria, a la Secretaría de Gobernación le corresponde:

“Artículo 7.- Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

³ “Ley General de Población”, última reforma D.O.F. 17 de abril del 2009, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010, p. 1.

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”.⁴

La Secretaría de Gobernación tiene el apoyo del Instituto Nacional de Migración para la consecución de los planes y programas en materia demográfica y especialmente sobre la condición jurídica de los extranjeros radicados en el territorio nacional.

2.3.4. El Instituto Nacional de Migración

Apunta el maestro Andrés Serra Rojas lo siguiente: *“El Instituto Nacional de Migración es un Órgano Técnico Desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual aplica la legislación migratoria vigente. Su público usuario lo integra quienes nos visitan de otros países, y aquellos que quieren permanecer en México en forma temporal o permanente, así como los mexicanos que contratan extranjeros y quienes desean establecer vínculos familiares con un extranjero o extranjera.*

⁴ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 3-4.

*En este sentido, el INM retoma la estafeta de autoridad migratoria que en forma previa desempeñaron otros órganos de la Administración Pública Federal en el marco jurídico que prevalecía en cada momento, como se relata brevemente a continuación.*⁵

Efectivamente, se trata de un organismo técnico y desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y que funciona como juez y parte en la materia o derecho migratorio.

Es juez ya que tiene como atribución, conocer de los trámites o procedimientos con motivo de la situación de un extranjero radicado o que pretenda internarse a territorio mexicano como sucede con el cambio de característica o calidad migratoria, la tutela de un extranjero que se encuentre en la estación migratoria, entre otros.

De esta forma, el Instituto se convierte en la autoridad encargada de conocer de este tipo de trámites que realmente son procedimientos, de aceptar los medios de prueba que aduzcan los interesados, de escucharlos de viva voz y finalmente, de resolver el caso concreto, asimismo tiene la función de imponer sanciones en el caso de que un extranjero haya violado las normas administrativas o sanitarias a que está obligado.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 1984, p. 278.

Dichas sanciones pueden ir desde la multa, la deportación hasta la expulsión, cuando exista una falta que sea considerada como grave.

El Instituto se convierte en parte en el momento en que presenta las querellas ante la Procuraduría General de la República con motivo de actos u omisiones que puedan ser constitutivas de delitos de acuerdo al Capítulo de sanciones de la Ley General de Población.

En algunos casos, como las internaciones, el Instituto interviene más que como autoridad, como una parte casi inquisitiva, ya que no actúa de buena fe, sino que su papel es demostrar que el permiso de internación solicitado por el extranjero a través de un mexicano quien lleva a cabo el trámite es una simulación, por ejemplo, en materia de la internación del cónyuge como dependiente económico.

Es importante decir, que en julio de 1977, la Dirección General de Población se transformó en Dirección General de Servicios Migratorios, como el antecedente más inmediato del Instituto Nacional de Migración.

Desde 1989, se creó el Programa Bienvenido Paisano, para atender a los connacionales que visitan México desde los Estados Unidos de América, el cual opera actualmente como programa interinstitucional Paisano coordinado por el Instituto Nacional de Migración.

En el año 1990, se adicionaron las características migratorias de refugiados y asimilados a la Ley General de Población, con lo cual se dio respuesta efectiva al refugio de guatemaltecos que se registró en la frontera sur de México desde finales de los años 70, y hasta mediados de los años 90.

El 19 de octubre de 1993, fue creado el Instituto Nacional de Migración, el cual tiene 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.

La reforma a la Ley General de Población de 1996, ajustó diversos aspectos de la legislación migratoria, entre los cuales se advierte el permiso para el registro de los hijos de extranjeros nacidos en territorio nacional, sin solicitar la comprobación previa de la legal estancia de los padres.

Asimismo, se estableció la obligatoriedad de que los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscriban en el Registro Nacional de Extranjeros, y se incrementaron las sanciones para los traficantes de personas y servidores públicos que incurran en esta conducta delictiva.

En el año 2000, se incorporó en el Reglamento de la Ley General de Población, la facultad de la autoridad migratoria para crear grupos de protección a migrantes, lo cual es el sustento legal para la creación y

funcionamiento de los Grupos Beta que coordina el Instituto Nacional de Migración, con la participación de los Estados y Municipios correspondientes, lo cuales fueron reconocidos como instancias de seguridad nacional el día 18 de mayo de 2005.

2.3.4.1. Estructura Actual

El Instituto Nacional de Migración se integra actualmente con los siguientes cargos y funciones:

- ❖ Un Consejo directivo
- ❖ Un consejo Técnico
- ❖ Un Comisionado
- ❖ La Coordinación de Regulación Migratoria
- ❖ La Coordinación de Control y Verificación Migratoria
- ❖ La Coordinación de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales
- ❖ La Coordinación de Delegaciones
- ❖ La Coordinación Jurídica
- ❖ La Coordinación de Planeación e Investigación
- ❖ La Coordinación de Administración
- ❖ Las Delegaciones Regionales

El Consejo Directivo está integrado por el Secretario de Gobernación, quien lo preside, y en su ausencia por el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios.

Asimismo, por un Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un Subsecretario de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, todos ellos con voz y voto. El Contralor Interno de la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, asisten a dicho Consejo Directivo, con voz pero sin voto.

Por su parte el Consejo Técnico, que funge como órgano de consulta en la materia, estará presidido por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación e integrado con representantes de las siguientes Secretarías:

- *Relaciones Exteriores
- *Defensa Nacional
- *Marina
- *Hacienda y crédito Público
- *Educación Pública
- *Contraloría y desarrollo administrativo
- *Comunicaciones y Transportes
- *Trabajo y Previsión social
- *Turismo
- *Procuraduría General de la República

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

Además, al frente del Instituto se encuentra el Comisionado, el cual es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación. Desde diciembre del 2006, la C. Cecilia Romero Castillo, se desempeña como la Comisionada del Instituto Nacional de Migración.

2.3.4.2. Sus Atribuciones

En términos generales, la labor del Instituto Nacional de Migración es la aplicación de los planes y programas en materia migratoria desarrollados por el Ejecutivo Federal y el Secretario de Gobernación, pero además, es un órgano desconcentrado y técnico que se ocupa del conocimiento de los asuntos derivados de la condición jurídica de los extranjeros radicados en el territorio nacional.

Cabe destacar que con fecha 31 de agosto de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el actual Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. En dicho Reglamento Interior se derogan, entre otros ordenamientos, el decreto por el que se creó el Instituto Nacional de Migración como Órgano Técnico Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993.

Con tal motivo, en el actual Reglamento Interior de la Secretaría de gobernación, en sus artículos que van del 55 al 73, sección V, se contemplan las atribuciones del mencionado Instituto Nacional de Migración. Así, de acuerdo con el artículo 57 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

“Artículo 57.-

I.-Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;

II. 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;

III. 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;

IV. Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;

V. 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;

VI. 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;

- VII. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;
- VIII. 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;
- IX. Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;
- X. Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;
- XI. Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;
- XII. Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto;
- XIII. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- XIV. Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;
- XV. Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente;
- XVI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- XVII. 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;

XVIII. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;

XIX. Asegurar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

XX. Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el titular del ramo, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;

XXI. Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

XXII. Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;

XXIII. Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto;

XXIV. 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;

XXV. Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con dependencias y entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;

XXVI. Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto y del personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia;

XXVII. Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal, de conformidad con lo que señale la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría;

XXVIII. Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de informática, estadística y comunicaciones;

XXIX. Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población;

XXX. Actuar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los casos previstos en las fracciones VIII, XIII y XXV del presente artículo cuando exista solicitud de asilo o de refugio o bien estén relacionados con compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, y

XXXI. Las demás funciones que las disposiciones legales y normas aplicables, así como aquéllas que le confiera el titular del ramo, dentro de la esfera de sus facultades”.⁶

La fracción II, del numeral citado, es clara al hacer referencia sobre las funciones del Instituto como autoridad concedora de los asuntos relativos a la situación jurídica que guardan los extranjeros en el país, pero además, el Instituto tiene otras facultades de índole político y administrativo diverso, así como las que emanan de los tratados internacionales que ha celebrado

⁶“Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, última reforma D.O.F. 01 de septiembre de 2004, 16ª ed, Editorial Isef, México, Distrito Federal, 2010, p. 6-8.

México con otras naciones en materia de la condición jurídica de los extranjeros.

El artículo 56, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, destaca que:

“Artículo 56.- El Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal”.⁷

2.3.4.3. Su Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Migración es la de ser un órgano técnico, en razón de sus atribuciones específicas y también es, un organismo desconcentrado desde el punto de vista administrativo. Sobre esta forma de la Administración Pública conviene apuntar lo siguiente.

Dentro de las formas de organización administrativa, el artículo 90 constitucional se refiere esencialmente a dos formas: la centralización y la descentralización administrativa.

⁷ “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, Op. Cit., p. 6.

Refiere el maestro Miguel Acosta Romero que la centralización administrativa es: *“El orden y grado que guardan entre sí los distintos Órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos para determinar órganos superiores coordinados e interiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos”*.⁸

De esta manera, la Administración Pública Federal centralizada es una forma de organización administrativa en la que los órganos que la conforman se ordenan jerárquicamente a partir del Presidente de la República, el cual tiene y ejerce poderes diferentes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y resuelve los problemas de competencia de dichos órganos.

La Administración Pública Federal Centralizada es el eje de toda la Administración Pública en el país, cuenta con su propia normatividad: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Otras formas de administración pública son la descentralización y desconcentración administrativa, las cuales guardan ciertas similitudes entre sí.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 16ª edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 2002, p. 494.

La descentralización administrativa es según el maestro Acosta Romero: *“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:*

1. *Actividades que competen al Estado.*
2. *O que son de interés general en un momento dado.*
3. *A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:*
 - a. *Personalidad Jurídica.*
 - b. *Patrimonio Propio.*
 - c. *Régimen Jurídico Propio”.*⁹

Este tipo de organismos son creados ya sea por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo. Poseen personalidad jurídica propia y patrimonio, y si bien, reciben un subsidio económico para la consecución de sus fines, también lo es, que su nexo con el Ejecutivo es poco firme a diferencia como sucede con los organismos centralizados que dependen directamente de ese poder, lo que, significa que tienen cierto grado de autonomía respecto del poder citado.

En cuanto a la desconcentración administrativa, el autor Acosta Romero refiere que: *“Consiste en una forma de organización administrativa*

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, Op. Cit., p. 495.

*en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.*¹⁰

En términos generales, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, en la que existe una variedad de estructuras desconcentradas o bien, modalidades de la desconcentración como las siguientes:

1. *“Desconcentración en estricto sentido o funcional.*
2. *Desconcentración vertical.*
3. *Desconcentración horizontal.*
4. *Desconcentración regional”.*¹¹

Las características de los organismos desconcentrados son las siguientes:

- ❖ Son creados por una ley o reglamento.
- ❖ Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- ❖ Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, Op. Cit., p. 463.

¹¹ Idem.

- ❖ Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- ❖ Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- ❖ Tienen autonomía técnica.
- ❖ No puede tratarse de un órgano superior (ya que siempre dependen de otro).
- ❖ Su nomenclatura puede ser muy variada.
- ❖ Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso.
- ❖ En ocasiones tiene personalidad propia.

El maestro Acosta Romero establece como diferencias sustanciales entre ambas las siguientes: *“En la desconcentración, el órgano inferior está subordinado a una Secretaría de Estado o a la Presidencia de la República, mientras que en la descentralización, el órgano depende indirectamente del Ejecutivo Federal.*

En la desconcentración, se puede contar o no con personalidad jurídica propia, mientras que en la descentralización el organismo tiene necesariamente personalidad jurídica propia.

En la desconcentración, el organismo puede tener o no patrimonio propio, mientras que en la descentralización, el organismo siempre cuenta con un patrimonio propio.

En la desconcentración, el organismo posee facultades limitadas, mientras que en la descentralización el organismo posee facultades más autónomas”.¹²

El artículo 55, establece además de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Migración, su objetivo que consistente en la planeación, ejecución, control, supervisión y la evaluación de los servicios migratorios que presta a los extranjeros radicados o que deseen internarse en el territorio nacional, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y las entidades de la administración Pública Federal que concurren en la atención y la solución de los asuntos de la materia, por lo cual, el Instituto podrá contar con los servidores públicos que se requieran.

2.3.4.4. Su Carácter Inquisitivo

Con el paso del tiempo y el crecimiento de la población extranjera asentada en el territorio nacional, se han multiplicado los problemas en materia de la condición jurídica de los extranjeros, sobre todo en lo referente a la simulación de actos jurídicos para efecto de burlar a la Ley, lo que se conoce también en otros términos como “fraude a la Ley”.

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, Op. Cit., P. 478.

Esto es, cuando un extranjero radicado en el territorio nacional contrae matrimonio con un nacional mexicano con el único fin de regularizar y asegurar su estancia en el mismo, ya que al llevar a cabo tal acto jurídico, el extranjero adquiere la nacionalidad mexicana, la cual, antes de las reformas a la Ley General de Población, era imposible perderla, aún después de haberse disuelto el vínculo matrimonial.

Sin embargo, con las actuales reformas a la Ley en comento, ya existe la posibilidad de que el extranjero que se hubiese divorciado del nacional o bien que hubiese dejado de cumplir con sus deberes alimentarios se le cancele su calidad y característica migratoria y se le de oficio de salida.

Establece el artículo 30, Constitucional lo siguiente:

*“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”.*¹³

El artículo 7 de la Ley General de Población señala *in fine*:

“Artículo 7.- Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

¹³ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, última reforma D.O.F. 27 de abril del 2010, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010, p. 31.

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”¹⁴

El artículo 39 de la Ley General de Población reformado establece lo siguiente:

“Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, por parte del cónyuge extranjero, podrá cancelársele su calidad migratoria y fijarle un plazo para que abandone el país -excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado-, confirmar su permanencia, o bien autorizar una nueva calidad migratoria, a juicio de la Secretaría de Gobernación.”¹⁵

Es muy usual que el extranjero decida contraer matrimonio con un nacional mexicano para efecto de obtener su nacionalidad, a pesar de que se

¹⁴ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 3-4.

¹⁵ ibidem, p. 7.

trata de un acto fraudulento, pero, con las reformas se faculta más al Instituto para que investigue el origen y la finalidad de ese vínculo, por lo que se ha convertido en una autoridad totalmente inquisitiva.

Esto es, que al conocer de un trámite para internación de extranjeros al territorio nacional a través del acto jurídico citado, no actúa de buena fe, sino que lo hace con la premisa de que ese trámite seguramente será una simulación de acto jurídico, por lo que le corresponde acreditar que el matrimonio no existe como tal, hecho que habrá de acreditar con las entrevistas por separado a los cónyuges y otros medios de prueba.

En este tipo de casos, el Instituto ha cambiado su política, posiblemente justificado ante las lagunas que existían en la Ley y que ya fueron subsanadas en materia de fraude a la Ley.

Sin embargo, el Instituto a través de sus distintos funcionarios no actúa siempre apegado a derecho, ya que los constantes actos de corrupción hacen que haya casos de permanencia de extranjeros que tienen alguna actividad lucrativa a pesar de que entraron como turistas, con lo que el carácter inquisitivo del instituto se ve claramente trastocado y vulnerado seriamente.

No justificamos que el Instituto Nacional de Migración haya adquirido ese carácter inquisitivo, ya que en esencia, se trata de un órgano técnico y desconcentrado de buena fe, sin embargo, los problemas en materia

migratoria lo han llevado hacia ese estado, alejado de su verdadero papel como autoridad objetiva e imparcial.

2.3.4.5. Su Marco Jurídico Vigente

El marco jurídico que regula las actividades del Instituto Nacional de Migración se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a los derechos públicos subjetivos o garantías individuales que gozan todas las personas, incluso, los extranjeros.

El artículo 3 apartado "B", fracción II, Constitucional que se refiere a la nacionalidad mexicana por naturalización cuando el varón o mujer mexicana contrae matrimonio con extranjero, asimismo el artículo 33, que se refiere a la facultad del Ejecutivo para expulsar al extranjero cuya presencia juzgue inconveniente para el país, esto es, cuando sea una persona non grata y finalmente, el artículo 73, fracción XVI, que versa sobre la facultad del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos para legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros.

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, en materia de condición jurídica de los extranjeros en sus artículos 26, en relación con el 27; el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en fecha 30 de julio del 2002, en el Diario Oficial de la Federación; la Ley General de

Población, publicada en fecha 7 de enero de 1974 y su Reglamento, publicado en fecha 14 de abril del 2000.

2.3.4.6. Los Acuerdos Delegatorios de Facultades

Cabe agregar que el Instituto Nacional de Migración cuenta con los Acuerdos Delegatorios. A este respecto, la autora Laura Ruíz García apunta lo siguiente: *“De lo anterior se desprende la necesidad de que se expidan acuerdos delegatorios por el Comisionado para que se determine la competencia de los delegados en puestos marítimos, fronterizos y aeropuertos”*.¹⁶

Cabe decir que el Comisionado del Instituto tiene facultades amplias para dictar los instrumentos organizacionales relativos a la estructura orgánica del mismo, ya sea para crear o suprimir órganos. A estos instrumentos se les conoce como “Acuerdos Delegatorios de Facultades”.

Desde 1998, se establecieron distintos acuerdos delegatorios de facultades, pero, son los publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas 12 de octubre del 2000, y el 14 de enero del mismo año, los que no sólo vinieron a darle autonomía presupuestal al Instituto, sino que además, un manejo regulado a los Delegados Regionales.

¹⁶ RUÍZ GARCÍA, Laura, El Derecho Migratorio en México, 1ª edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 2006, p 113.

Dentro de los numerosos acuerdos delegatorios, podemos invocar aquí los siguientes:

Acuerdo Coordinadores

Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los Coordinadores de Regulación de Estancia, de Control de Migración y del Jurídico del Instituto Nacional de Migración, así como de los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento a su cargo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1999.

Acuerdo Subsecretario Comisionado

Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Existen acuerdos que facultan a los Delegados Estatales de las siguientes entidades:

Acuerdos Delegatorios

AGUASCALIENTES

MORELOS

BAJA CALIFORNIA	NAYARIT
BAJA CALIFORNIA SUR	NUEVO LEON
CAMPECHE	OAXACA
CHIAPAS	PUEBLA
CHIHUAHUA	QUERETARO
COAHUILA	QUINTANA ROO
COLIMA	SAN LUIS POTOSI
DISTRITO FEDERAL	SINALOA
DURANGO	SONORA
EDO. DE MEXICO	TABASCO
GUANAJUATO	TAMAULIPAS
GUERRERO	TLAXCALA
HIDALGO	VERACRUZ
JALISCO	YUCATAN
MICHOACAN	ZACATECAS

Los Acuerdos Delegatorios son importantes para el mejor funcionamiento del Instituto Nacional de Migración, ya que complementan lo establecido en la Ley General de Población y su Reglamento, en materia migratoria, por lo que se espera que el Instituto logre optimizarse para alcanzar todos sus fines.

Es importante señalar, que el Instituto debe ser muy cuidadoso del cabal cumplimiento de todos y cada uno de los diversos tratados internacionales generales y particulares que México ha celebrado con otras

naciones en materia de la condición jurídica de los extranjeros y sobretodo, en el respeto a los Derechos Humanos que mencionamos en el Capítulo anterior de este trabajo, ya que tales Instrumentos tienen el carácter de ley Suprema de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional.

Los tratados firmados y ratificados por México en materia de condición jurídica de los extranjeros constituyen parte de nuestro derecho vigente, por lo que son obligatorios para las autoridades y en el caso del Instituto Nacional de Migración, son piedra angular de su función administrativa.

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO VIGENTE

3.1. Concepto de Procedimiento

Dos conceptos aparentemente similares y que guardan una relación importante son: proceso y procedimiento, mismos que a la vez, representan motivo de confusión para muchas personas.

Iniciaremos con el concepto de procedimiento. Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara afirman sobre el procedimiento: *“PROCEDIMIENTO. Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.*

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es a la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía del juicio ejecutivo”.¹

¹ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 27ª edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 2000, p 420.

Es muy común confundir el vocablo proceso con el de procedimiento, sin embargo, de la opinión de los autores arriba citados se desprende la diferencia sustancial entre ambos conceptos, pues mientras que el proceso implica un conjunto de pasos perfectamente concatenados entre sí, y que tienden a que el órgano jurisdiccional conozca una litis y la resuelva con el pronunciamiento de una sentencia que pone fin al proceso mismo, el procedimiento viene a ser el conjunto o conglomerado de formalidades o trámites a que se supedita la realización de los actos jurídicos, procesales, legislativos y de otro tipo.

Podríamos decir que en este sentido, el procedimiento es el continente y el proceso es el contenido; el primero es el género y el segundo es la especie.

Señala el maestro Ovalle Favela lo siguiente: *“Si el proceso es un instrumento estatal para solucionar conflictos, es lógico que todo proceso tenga como antecedente y contenido un litigio. De igual forma, todo proceso se desenvuelve a través de una serie de actos y hechos procesales, los cuales tienen una realización formal, espacial y temporal, que constituyen el procedimiento”*.²

Por otra parte, el término “proceso”, tiene el siguiente significado. El célebre maestro Eduardo J. Couture afirma del proceso: *“...es el medio idóneo*

² OVALLE FAVELA, José., Derecho Procesal Civil, 2ª edición, Editorial Oxford, México, 1999, p. 4.

para dirimir imparcialmente, por actos de juicio de la autoridad, un conflicto de intereses con relevancia jurídica”.³

El maestro José Ovalle Favela, refiere por su parte que: *“cuando ese tercero ajeno que decide el conflicto es un órgano jurisdiccional, un juzgador, con facultades no sólo para emitir una resolución obligatoria para las partes, sino también para imponerla por sí mismo en forma coactiva, estaremos frente al proceso”.⁴*

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan sobre el proceso: *“PROCESO. 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.*

La palabra proceso es sinónima de la de juicio”.⁵

De las anteriores opiniones de los autores tenemos que el proceso es efectivamente una solución heterocompositiva, imparcial, en la que en los conflictos entre las partes interviene un juzgador, quien a instancia de una de las partes, conocerá de la litis y procederá a resolverla conforme a derecho. Su resolución tiene el carácter de obligatoria para las partes por virtud de la fuerza que tiene la ley.

³ COUTURE, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil., 1ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina, 1974, p. 10.

⁴ OVALLE FAVELA., José, Teoría General del Proceso., 4ª edición, Editorial Oxford, México Distrito Federal, 1996, p.31.

⁵ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara., Diccionario de Derecho., Op. Cit., p. 420.

A diferencia del arbitraje, en el proceso sólo es necesario que una de las partes decida llevar el conflicto ante la presencia del juzgador para que inicie el proceso correspondiente, sin necesidad de que las partes acuerden previamente someterse al órgano jurisdiccional.

La función de conocimiento y sustanciación del proceso por parte del juez es de hecho una atribución del Estado: procurar e impartir la justicia, en término de lo señalado en el artículo 21 “Constitucional”:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.⁶

De la lectura del artículo 21, Constitucional, se desprende que el órgano jurisdiccional es el encargado de imponer las penas en los casos de la comisión de ilícitos, previa sustanciación del proceso correspondiente, mientras que al Ministerio Público le corresponde la investigación y persecución de los delitos y a la autoridad administrativa imponer las sanciones por las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía.

⁶ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, última reforma D.O.F. 27 de abril del 2010, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010, p. 18.

3.2. Diferencia Entre Proceso y Procedimiento

No obstante lo antes señalado, no podemos soslayar que frecuentemente, las expresiones: juicio, procedimiento y proceso se utilizan como sinónimos, aunque debemos tener presente que, si bien, todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es en sí un proceso.

El procedimiento se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva de la controversia, mientras que el proceso, puede manifestarse efectivamente, fuera del campo procesal, se reduce a ser una coordinación de actos o diligencias en marcha, relacionados o ligados entre sí por una unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento de éste ejemplo, un procedimiento incidental o impugnativo, como lo cita el mismo autor Ovalle Favela.

De esta forma, mientras que la noción de proceso es eminentemente teleológica, la procedimiento es netamente formal, de ahí que distintos tipos de proceso se puedan sustanciar dentro de un procedimiento, y viceversa, distintos procedimientos diferentes sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo.

Es por lo anterior que existe una disciplina jurídica llamada Derecho Procesal, constituida por un conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos de cada una de las materias especiales del Derecho, así, se habla

de un Derecho Procesal Penal, local y federal; un Derecho Procesal Civil, local y federal; un Derecho Procesal del Trabajo; un Derecho Procesal Administrativo, un derecho Procesal Agrario, un Derecho Procesal Mercantil e inclusive, un Derecho Procesal Internacional.

Sin embargo, se discute mucho todavía sobre la pertinencia de denominarle más correctamente “Derecho Procedimental Civil, Penal, y Laboral”, ya que atiende a su contenido y alcance, mientras que el vocablo Derecho Procesal sólo versa sobre una parte de ese gran todo que es el procedimiento, mientras que el proceso es sólo una parte del mismo.

Así, hablamos que el procedimiento es el continente y el proceso es el contenido. El autor argentino Eduardo B. Carlos señala que el Derecho Procesal es en general una disciplina que estudia: *“....el conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso por cuyo medio el Estado, ejercitando la función jurisdiccional, asegura, declara y realiza el derecho”*.⁷

Queda claro que existe una gran relación entre los dos conceptos antes explicados: proceso y procedimiento, puesto que como ya lo dijimos, el primero es la especie y el segundo es el género; contenido y continente. Ambos tienen una interdependencia notable.

⁷ B. Carlos Eduardo., Introducción al Estudio del Derecho Procesal., 1ª edición, ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1959, p. 29.

Los autores se han dado a la tarea de clasificar los juicios o procesos, han entendido a ambos términos como sinónimos, aunque sabemos que en estricto sentido, el juicio viene a ser una etapa del proceso, la última en la que el juzgador resuelve la controversia.

Las clasificaciones obedecen más a razones de orden didáctico o de sistematización que de índole práctico, sin embargo, las mismas nos aportan excelentes conocimientos sobre los diferentes tipos de procesos que pueden tener cabida.

Por otra parte, la doctrina se ha ocupado de la clasificación de los procesos o juicios. El maestro Ovalle Favela clasifica a los juicios o procesos en los siguientes tipos o clases:

❖ De acuerdo a su finalidad, pueden ser clasificados en: juicios de conocimiento o declarativos, ejecutivos y cautelares.

En los procesos de conocimiento, se pretende que el juzgador, previo el conocimiento del litigio, resuelva sobre una pretensión discutida a través del cual establezca los derechos cuestionados: estos procesos pueden terminar con la decisión judicial de constituir una nueva relación jurídica “sentencia constitutiva”; de ordenar una conducta determinada a alguna de las partes “sentencia condenatoria”, o de reconocimiento de una relación jurídica ya existente “sentencia declarativa”.

En los procesos ejecutivos se busca más que el conocimiento judicial, la realización coactiva de una pretensión insatisfecha, es decir, de ejecutar un derecho reconocido.

Tal es el caso del juicio ejecutivo mercantil el cual tiene su fundamento en la existencia de un título que tenga aparejada ejecución, como los títulos de crédito. El titular de estos documentos busca hacer efectivo el derecho literal contenido en tales documentos. Exigir el pago y en caso de no hacerlo así, proceder al embargo de bienes suficientes que garanticen el cumplimiento de la obligación, más los intereses.

Finalmente, en los procesos cautelares, a diferencia de los dos anteriores, se busca crear un estado jurídico provisional, duradero hasta que se lleve a cabo el proceso. Se procura de manera preventiva asegurar los bienes o situaciones de hecho motivo de un proceso posterior.

❖ De acuerdo a la plenitud o limitación del conocimiento pueden ser: plenarios y sumarios.

En los primeros, toda vez que el conocimiento del litigio es completo, se llega a la composición total y definitiva del mismo. Los procesos sumarios, el conocimiento del litigio es limitado a ciertos extremos, por lo que la composición del mismo es parcial, no definitiva.

❖ De acuerdo al orden de proceder, los juicios se clasifican en: plenarios ordinarios y plenarios rápidos.

Los procesos plenarios ordinarios se llevan a cabo durante un tiempo considerable, mientras que los segundos se desarrollan en un tiempo más corto, lo que indica que la diferencia entre ambos es de forma, pues en cuanto al fondo, es decir, las etapas de que constan son similares, tienen las mismas etapas.

❖ De acuerdo con la generalidad o especificidad de los litigios que resuelven, los juicios pueden ser: ordinarios, cuando a través de ellos se conoce de la generalidad de los litigios, y especiales, cuando se establecen sólo para determinado tipo de litigios. Tienen este carácter todos aquellos que no son ordinarios.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal contempla como juicios ordinarios precisamente el juicio ordinario civil, como el divorcio necesario, cobro de un título de crédito en el que ya no proceda la acción ejecutiva, juicios ordinarios de mínima cuantía como el juicio de pago de pesos.

Son juicios especiales el juicio ejecutivo mercantil, el hipotecario, el arbitral, los juicios sucesorios, los concursales, los que versen sobre controversias familiares y sobre controversias sobre arrendamiento.

❖ De acuerdo a la cuantía, los juicios pueden ser: juicios ordinarios de mayor, menor y mínima cuantía, de conformidad con el valor pecuniario.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, sólo contiene juicios de mayor cuantía, los juicios ordinarios y los juicios de mínima cuantía son previstos en el título especial de la justicia de paz del mismo Código, y son aquellos conflictos civiles de contenido patrimonial cuyo valor no exceda de las cantidades que determine anualmente el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, artículos 71, fracción I y 201, fracción XIX de la “Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”.

❖ De acuerdo a la forma, los juicios se clasifican en: escritos y orales, aunque la mayoría de nuestros juicios son en esencia mixtos, es decir, son tanto orales como escritos.

3.3. El Procedimiento Migratorio Vigente

El procedimiento migratorio que contempla, aunque no de manera muy concisa y clara la Ley General de Población, es de naturaleza administrativa y tiene por objeto que el extranjero regularice o bien que solicite un cambio de situación legal de acuerdo con la Ley referida.

Poco se aborda el mismo, posiblemente por considerarse que se trata simplemente de un trámite y no de un verdadero procedimiento, sin

embargo, en la realidad, debemos apuntar que es un conjunto de pasos concatenados que persiguen un fin específico, es decir, es un procedimiento.

3.3.1. Concepto

La condición jurídica de los extranjeros o derecho de extranjería ha dado lugar, con el paso de los siglos a una rama jurídica que es el “Derecho Migratorio”, derivada del tema de los derechos o situación jurídica de los extranjeros, mismos que en su conjunto forman parte de los variados contenidos del Derecho Internacional Privado y que, en algunos países como España o Alemania, ya constituye una disciplina jurídica que goza de independencia, al tener un objetivo definido, su propia metodología y los sujetos a los que va dirigida.

El Derecho Migratorio como un conjunto de normas jurídicas de derecho interno e internacional, consta de dos grandes partes, la sustantiva que se refiere a los derechos y los deberes de los extranjeros que ingresan al territorio de otro país a través de una forma jurídica y por el otro lado, tenemos la parte adjetiva, compuesta por las normas que regulan los distintos procedimientos en materia de la condición jurídica de los extranjeros.

Es posible que, el procedimiento migratorio pase desapercibido para muchos, por tratarse simplemente de un acto administrativo, dada su naturaleza, lo cual es parcialmente cierto, ya que la autoridad encargada de hacer cumplir la Ley en esta materia y en su caso, sancionar a los extranjeros

que incumplan con lo establecido en la misma, es de orden administrativo, a través del Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación y ésta a través del Instituto Nacional de Migración.

Sin embargo, es innegable que la estancia de los miles de extranjeros que se encuentran en territorio mexicano y de los que llegarán en un futuro, es una realidad, por lo que este procedimiento es de vital importancia para efecto de que tales personas que no guardan un vínculo jurídico y político con el país, tengan una estancia legal y puedan en todo caso, aspirar a un cambio en su característica y su calidad migratoria.

3.3.2. Naturaleza Jurídica

Fundamentalmente existen dos tipos de procedimientos en nuestro Derecho vigente, los judiciales y los administrativos.

El procedimiento judicial se caracteriza porque se sustancia ante la autoridad denominada "judicial", en términos de lo dispuesto por el artículo 21, Constitucional, ya invocado anteriormente. En este procedimiento, existe una persona encargada de conocer la controversia que le es sometida por las partes, que recibe el nombre de "juez", facultado por el Estado para conocer y resolver las litis que les lleven los gobernados.

El procedimiento judicial se compone de varias etapas previamente establecidas y diferenciadas por la propia ley adjetiva.

Dentro de los procedimientos judiciales existen dos tipos: los ordinarios y los especiales, de acuerdo a la generalidad o especificidad de los litigios que se resuelven, los juicios pueden ser ordinarios o especiales.

Son juicios ordinarios de acuerdo con los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara: *“JUICIO ORDINARIO. Recibe esta denominación el juicio que está destinado a la decisión de las controversias judiciales que no tengan señalada legalmente una tramitación especial”*.⁸

Existe otro tipo de procedimiento que se lleva a cabo ante una autoridad diferente de la judicial, llamada “administrativa”.

El procedimiento administrativo tiene como premisa la emisión de un acto de esa misma naturaleza. Señala el maestro Miguel Acosta Romero que: *“En el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte, aun tratándose de contratos y convenios. Esa decisión implica dar un contenido a la actividad administrativa. El juez no decide si dicta sentencia, pues siempre tiene que actuar en ese sentido, es decir, resolver, la controversia”*.⁹

⁸ PINA VARA, Rafael y Rafael de Pina Vara., Diccionario de Derecho., Op. Cit., p. 338.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel., Compendio de Derecho Administrativo., 2ª edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, p. 832 -833.

Hay que recordar que el acto jurídico en general es un evento de realización cierta en el que las partes que intervienen saben y desean las consecuencias jurídicas que se producirán al manifestar su voluntad, es decir, los derechos y las obligaciones.

Ahora bien, la doctrina administrativa y en parte la civilista han tratado de distinguir varios tipos de actos jurídicos, dentro de los que se puede hablar el acto jurídico en general y algunas especies del mismo, donde se puede ubicar al acto administrativo.

Señala el maestro Miguel Acosta Romero que: *“Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, en mi opinión,.... el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles”*.¹⁰

Sin embargo, la doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre la esencia del acto administrativo, por lo que hay gran divergencia sobre su concepto. El maestro Miguel Acosta Romero apunta lo siguiente: *“Como todo acto jurídico, el acto administrativo es el fruto del juego de tres elementos que son la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto”*.¹¹

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel., Compendio de Derecho Administrativo., Op. Cit., p. 833.

¹¹ Ibidem, p. 832 - 833.

Esta idea es la expresada por la doctrina francesa que resalta la importancia que tiene la unilateralidad del acto, lo que caracteriza a los actos administrativos.

La “Ley Federal del Procedimiento Administrativo” fue la primera que incorporó intrínsecamente esta postura al decir:

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”.¹²

La “Ley” se refiere a los actos de la Administración Pública Federal centralizada, como actos jurídicos administrativos de naturaleza unilateral, con lo que adopta la postura francesa mencionada.

Coincidimos con el maestro Miguel Acosta Romero al señalar que el elemento unilateral es básico en la noción jurídica del acto administrativo, ya que efectivamente, los actos jurídicos de esa naturaleza y que realiza el Estado, son esencialmente unilaterales, los cuales cuentan con una reglamentación jurídica expresa y constituye parte de la actividad diaria del Estado a través de sus variados órganos, pero, tales actos no deben conculcar las garantías o derechos públicos subjetivos de los gobernados y en caso contrario, el gobernado tendrá expedita la vía de amparo en términos de lo dispuesto por el artículo 103, del “Pacto Federal”.

Ahora bien, el acto administrativo, como un acto jurídico que es, presenta ciertas irregularidades en cuanto a su forma, por ejemplo, el caso del artículo 92 Constitucional que habla del refrendo ministerial y que a la letra dice:

¹² “*Ley Federal del Procedimiento Administrativo*”, última reforma D.O.F. 30 de mayo del 200, 16ª edición, Editorial Isef, México, Distrito Federal, 2010, p.1-2.

“Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.¹³

Así, los actos administrativos arriba mencionados no serán obedecidos si falta la firma y rúbrica del Secretario del ramo correspondiente, lo que indica que si no concurre ese requisito, el acto es incompleto, pues falta la forma.

En cuanto hace a la invalidez: nulidad e inexistencia del acto jurídico en general de acuerdo a la teoría del mismo, cabe decir que aquella no puede ser aplicada al acto administrativo ya que se trata de un tipo de acto especial, diferente al civil o mercantil, toda vez que lo lleva a cabo el Estado a través de sus órganos y el mismo constituye una obligación emanada de una ley previa al mismo, con lo que se reafirma aún más que el acto administrativo es una especie de acto jurídico, con características particulares, objetivo y en el que interviene una sola parte: el Estado.

Por resultar de importancia para la mejor comprensión de esta investigación, a continuación se citarán algunos conceptos del acto administrativo.

¹³ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., p. 66.

El propio maestro Miguel Acosta Romero señala que: *“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”*.¹⁴

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara afirman: *ACTO ADMINISTRATIVO: 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”*.¹⁵

Efectivamente, el acto administrativo supone la existencia de una decisión previa unilateral por parte del órgano del Estado de que se trate, o en su caso, de la ejecución de esa decisión independientemente del contenido y de la forma que después adopte el acto y de que el mismo pueda afectar al sujeto pasivo y sea unilateral o multilateral.

Su origen siempre es unilateral como sucede con la designación de un Secretario de Estado, artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de México.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel., Compendio de Derecho Administrativo., Op. Cit., p. 839.

¹⁵ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara., Diccionario de Derecho., Op. Cit., p. 51.

Por otro lado, es importante resaltar la expresión externa de la voluntad, que es, como ya se dijo, unilateral. Dice el maestro Miguel Acosta Romero: *“Derecho imperativo de autoridad y de igualdad”*. *“El Derecho Público encuentra su especificidad en el uso de la técnica unilateral autoritaria”*.¹⁶

La decisión y la voluntad provienen del órgano administrativo correspondiente el cual lo hace a través de su titular y en uso de la facultad previa que consta en la ley para tal efecto, por lo que el acto está perfectamente fundado, para el caso de que se pudiera alegar conculcación de garantías.

El acto administrativo puede crear, transmitir, modificar, extinguir, declarar o reconocer derechos y obligaciones, por lo que se le puede equiparar al convenio como género.

El acto señalado generalmente crea una situación jurídica concreta, sin embargo, puede ser que su objetivo sea el crear una situación jurídica general, o inclusive, una combinación de ambas, por ejemplo, la concesión de un servicio público a una persona física o moral crea derechos personalismos pero también generales para los usuarios de ese servicio.

El acto administrativo es ejecutorio y ejecutivo. En el primer sentido, significa que el acto tiene ejecución o que ha causado ejecutoria. El acto administrativo tiene que acatarse por el sujeto obligado o gobernado, aún de

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Op. Cit. p. 840.

manera coactiva a través de la fuerza, como sucede con las expropiaciones o los desalojos de predios patrimonio de la nación.

Por último, el acto administrativo siempre persigue el interés público, lo que está determinado por la ley que lo fundamenta.

Así, el procedimiento migratorio que se sigue ante el Instituto Nacional de Población es de naturaleza eminentemente administrativa, ya que el mismo Instituto tiene esa característica como autoridad dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

3.3.3. Las Partes en el Procedimiento Migratorio

El procedimiento migratorio tiene su fundamento en la parte adjetiva de la Ley General de Población, en su Reglamento y en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de pretendida aplicación supletoria.

El procedimiento en comento abarca muchos campos o situaciones en que se pueden encontrar los extranjeros, desde una ampliación de la temporalidad para permanecer en el país, hasta cuestiones más delicadas como la inminente deportación fundada en el oficio de salida al extranjero o el caso de la comisión de algún delito.

El procedimiento administrativo se integra por varias etapas y por dos sujetos procesales o procedimentales, el extranjero y la autoridad migratoria. A continuación hablaremos de ellos.

3.3.3.1. El Extranjero

“Extranjero”, es la persona que no guarda ningún vínculo especial con un Estado. El término “extranjero”, viene del latín: *extraneus*, es decir, “una persona que no reúne las condiciones necesarias para ser considerado como nacional de un Estado”.¹⁷

El autor francés Niboyet refiere que: *“Los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros”*.¹⁸

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan: *“EXTRANJERO: En relación con una nación determinada, la persona que no pertenece a ella ni por nacimiento ni por naturalización...”*.¹⁹

El artículo 33 constitucional nos dice sobre los extranjeros:

“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

¹⁷ *Diccionario Jurídico 2000.*, Editorial Labor, México, Distrito Federal, 1996, p. 256.

¹⁸ NIBOYET. J. P., *Principios de Derecho Internacional Privado.*, Op. Cit., p. 2.

¹⁹ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara., *Diccionario de Derecho.*, Op. Cit., p. 283

Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.²⁰

De esta manera, un extranjero es aquella persona que carece de las condiciones o requisitos establecidos en el artículo 30 Constitucional, pero que, por alguna causa, se encuentra en el territorio nacional, ya sea para turismo o para establecerse en él con el fin de realizar actos de comercio, negocios, estudios, entre otras, por lo que sus derechos son más restringidos que de los nacionales.

Cabe decir que los extranjeros siempre han estado presentes en la mayoría de los pueblos y civilizaciones, por lo que ocupan un lugar preponderante en materia de la ciencia jurídica.

3.3.3.2. La Autoridad Migratoria: El Instituto Nacional de Migración

En nuestro país son inexistentes las Cortes o Tribunales Migratorias, por lo que la función de impartir justicia en esta importante materia le corresponde a un Instituto, lo que puede resultar incongruente con el objetivo del procedimiento y de la materia misma, puesto que consideramos

²⁰ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., p. 32.

que debería transformarse en un verdadero Tribunal, altamente capacitado para conocer de todos los problemas derivados de la situación jurídica de extranjeros radicados en el país.

El Instituto Nacional de Migración se encarga de solucionar los problemas diversos que surgen en materia de la condición jurídica de los extranjeros, para lo cual aplica la normatividad antes explicada, esencialmente, la Ley General de Población y su Reglamento. Cabe decir que las resoluciones que dicta el Instituto son totalmente vinculatorias, es decir, obligatorias para los extranjeros.

3.3.3.3. El Objeto del Procedimiento Migratorio

El objeto del procedimiento migratorio puede variar en razón de lo que solicite el extranjero, pero, en términos generales, podemos advertir que trata de solucionar los problemas en materia de condición jurídica de los extranjeros y más exactamente, sobre el estatus jurídico de estas personas, las cuales se encuentran en el territorio nacional por alguna razón. En este procedimiento, el Instituto se encarga de impartir justicia en el campo del Derecho Migratorio.

3.3.3.4. Sus Etapas

Es necesario señalar que la Ley General de Población y su Reglamento, hacen mención al procedimiento en materia de la condición

jurídica de los extranjeros de una forma muy precaria, sin embargo omite lo referente a las etapas de que consta el mismo, lo que constituye una omisión considerable en perjuicio de estas personas que se encuentran o desean internarse al territorio nacional.

Sin embargo, se advierte que el Procedimiento Migratorio mexicano consta de diversas etapas, independientemente de su especial naturaleza.

La primera de ellas se refiere a la solicitud que es proporcionada por la autoridad migratoria a los interesados, en la que deberán señalar qué tipo de trámite desean realizar.

Conjuntamente a este formato que debe ser llenado por el interesado o por la persona que actúe en su legal representación, se debe anexar una promoción, a través del cual expresen a la autoridad migratoria los hechos, derechos y pretensiones que mueven al particular para solicitar a la misma el trámite. Señala el artículo 145 de la Ley General de Población:

“Artículo 145.- Los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se registrarán por las disposiciones que a continuación se mencionan y, en forma supletoria, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y

las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación".²¹

Hay que agregar que de acuerdo al numeral, la "Ley Federal del Procedimiento Administrativo", es supletoria, sin embargo, al no regularse perfectamente el procedimiento administrativo migratorio en la "Ley General de Población", la "Ley Federal del Procedimiento Administrativo", no puede ser supletoria sino reguladora del mismo ante la ausencia de más disposiciones por la primera Ley citada.

En el escrito de solicitud ante la autoridad migratoria el interesado deberá anexar todos y cada uno de los medios de prueba que estime convenientes para acreditar los hechos detallados que originan su petición, para lo cual deberá integrar dos juegos, uno en original y otro en copia los cuales deberá exhibir ante la autoridad.

Señala el artículo 146 de la "Ley General de Población", que:

"Artículo 146.- Los interesados podrán solicitar copia certificada de las promociones y documentos que hayan presentado en el procedimiento administrativo migratorio y de las resoluciones que recaigan a éstos, las que le serán entregadas en un plazo no mayor de treinta días hábiles. La demás

²¹ "Ley General de Población", última reforma D.O.F. 17 de abril del 2009, 16ª edición, Editorial Isef, S.A., México, 2010, p. 24.

*documentación es confidencial y únicamente se podrá expedir copia certificada si existe mandamiento judicial que así lo determine”.*²²

Las solicitudes y promociones de los interesados pueden ser realizadas por los mismos o por sus apoderados legalmente autorizados, mediante poder notarial, carta poder ratificada ante fedatario público, o mediante simple autorización en el escrito inicial, de conformidad con el artículo 147 de la Ley General de Población, que a la letra establece:

*“Artículo 147.- Los solicitantes que acrediten su interés jurídico en el trámite migratorio podrán comparecer en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado, mediante poder notarial, carta poder ratificada ante fedatario público o, en su caso, mediante autorización en el propio escrito”.*²³

Asimismo, el artículo 148 del citado ordenamiento legal señala que:

“Artículo 148.- Las promociones ante la Secretaría de Gobernación serán suscritas por el interesado o representante legal y, en caso de que no sepa o no pueda firmar, se imprimirá la huella digital.

*En su caso, deberán acompañarse las constancias relativas a los requisitos que señala esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables para el trámite respectivo”.*²⁴

²² “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 24.

²³ Idem.

²⁴ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 24.

La autoridad migratoria, una vez recibido el escrito de solicitud acompañado con los medios de prueba, podrá requerir al interesado, por ejemplo, en el caso de la internación, para que comparezca ante la misma autoridad, en una audiencia relativa al escrito.

De la misma manera, al extranjero interesado en internarse en el territorio nacional se le citará a una audiencia en la embajada o consulado Mexicano, en el lugar de la circunscripción del interesado para que se le cuestione sobre su deseo de internarse en el país.

Una vez cubiertos todos y cada uno de estos requisitos la autoridad procederá a analizar los mismos, dando valor a los medios de prueba aducidos por el interesado, sin que previamente haya un acuerdo sobre su admisión y la necesidad de su preparación.

Por ejemplo, es difícil que la autoridad acepte la prueba testimonial que bien puede ofrecerse, pero, en ningún caso la autoridad produce su negativa a aceptar dicha probanza, con lo que se le deja en estado de indefensión jurídica al extranjero ya que ni se le acepta ni se le rechaza la prueba testimonial, hecho que resulta inverosímil en materia procesal.

Dispone el artículo 150 de la Ley referida que:

“Artículo 150.- Una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad constate que no existe trámite pendiente u obligación que 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”.²⁵

Posteriormente, la autoridad migratoria dictará su resolución en un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la fecha en que el interesado cumpla con los requisitos formales exigidos por la ley. Una vez que haya transcurrido en exceso ese término y sin que se produzca la resolución, se entenderá que ésta es en sentido negativo.

3.3.3.5. Sus Características

Una de las características del procedimiento administrativo en materia migratoria es la ausencia de una formalidad, como sí acontece en los de naturaleza jurisdiccional en el ramo civil o penal en los que la formalidad está determinada por la Ley.

²⁵ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 25.

En materia migratoria es inexistente este requisito, posiblemente porque el mismo se inicia con la presentación del formato único que la misma autoridad pone a disposición de cualquier interesado para algún trámite, el cual puede ser llenado con letra de molde o a máquina, asimismo deberá anexar los medios de prueba correspondientes.

Con esto se facilita que los extranjeros puedan acudir ante la autoridad migratoria de manera directa, con lo que se trata de excluir a los gestores y abogados, sin embargo, resulta contraproducente ya que el extranjero desconoce la Ley General de Población y las otras leyes aplicables al procedimiento, por lo que termina haciéndose de los servicios de un gestor o abogado especialista en la materia.

Otra característica es que el Procedimiento Migratorio acepta como medio de prueba, cualquiera siempre y cuando no se afecte la moral o al Derecho, por ejemplo, se pueden aducir videos, fotos, entre otros más, los cuales deben ser valorados en su conjunto por el Instituto.

Es un procedimiento que se tramita y desarrolla en vía de simple trámite, por lo que se debe requisitar un formato proporcionado por el mismo Instituto Nacional de Migración.

Es un procedimiento realmente pronto, por lo que la autoridad migratoria cuenta con un término de noventa días hábiles para dictar su

resolución, una vez que se hayan desahogado los medios de prueba aducidos y aceptados.

3.3.3.6. Los Medios de Prueba

Otro principio que rige el procedimiento migratorio es el de libertad de los medios de convicción, esto significa que la autoridad migratoria puede allegarse de todos los medios de prueba posibles a efecto de tener una idea clara y contundente sobre los hechos, en relación con la solicitud del interesado.

Señala el artículo 149 de la “Ley General de Población” que:

“Artículo 149.- La autoridad migratoria podrá allegarse los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley”.²⁶

El artículo 50, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo advierte que:

“Artículo 50.- 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.

²⁶ “Ley General de Población”, Op. Cit., p. 24.

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”.²⁷

Hemos señalado anteriormente que puede suceder que el extranjero aduzca la prueba testimonial ante la autoridad migratoria, sin embargo, la misma en ningún momento es tomada en cuenta para su preparación, por lo que la autoridad es omisa en pronunciarse a favor de su recepción o de su rechazo, por lo cual deja al particular en estado de indefensión jurídica ya que esta prueba puede coadyuvar para crear o reforzar el criterio de convicción en la autoridad migratoria.

El artículo 51 de la Ley citada, señala respecto al desahogo de las pruebas admitidas:

“Artículo 51.- 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.

²⁷ “Ley Federal del Procedimiento Administrativo”, Op. Cit., p.14.

*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”.*²⁸

Dicho precepto legal estipula la recepción, admisión y desahogo de las pruebas, sin embargo en el procedimiento migratorio, tales actos resultan omitidos o en el mejor de sus casos, sustanciados a criterio de la autoridad migratoria, lo que conculca derechos de los extranjeros.

3.3.3.7. Las Resoluciones del Instituto Nacional de Migración

La autoridad migratoria tiene noventa días naturales para emitir su resolución, la cual puede ser en dos sentidos, conceder la petición al extranjero o bien, negarla por determinar que no se reunieron los requisitos legales establecidos en la Ley, o que la petición del interesado resulta ilógica o imposible.

Cabe decir que el Instituto Nacional de Migración cuenta con personal especializado en estudiar los expedientes completos y emitir la resolución correspondiente, la cual es analizada por varios funcionarios. Uno de ellos recibe el expediente, lo analiza y proyecta la resolución, la cual es comunicada al superior para que decida si procede o se modifica.

²⁸“*Ley Federal del Procedimiento Administrativo*”, Op. Cit., p.14.

Hay que señalar que, en muchos casos, los abogados pueden “cabildar” las resoluciones que la autoridad migratoria habrá de dictar a favor de sus clientes, ya que conocen a algún funcionario que les brindará la ayuda correspondiente, o bien, que podrá dictarla en menor tiempo que el legalmente establecido.

3.3.3.8. Los Medios de Impugnación

El particular que no esté de acuerdo en la resolución o que le depare perjuicio, tiene el derecho de impugnar la misma a través de la interposición del recurso de revisión.

Los extranjeros inconformes con la resolución de la autoridad migratoria pueden interponer el recurso de revisión de acuerdo al artículo 83, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que establece:

“Artículo 83.- 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.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la

*aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente”.*²⁹

El plazo para interponer este recurso es de quince días a partir de aquél en que hubiere surtido efectos la resolución migratoria, de conformidad con el artículo 85 del ordenamiento legal referido, que señala:

*“Artículo 85.- 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”.*³⁰

El artículo 86 de la misma Ley, advierte sobre la tramitación del recurso lo siguiente:

“Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

I.- El órgano administrativo a quien se dirige;

II.- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;

²⁹ “Ley Federal del Procedimiento Administrativo”, Op. Cit., p.28.

³⁰ Ibidem, p.29.

III.- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV.- Los agravios que se le causan;

V.- 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; y

VI.- Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales”.³¹

Concluimos este apartado dando a conocer las etapas del procedimiento migratorio consisten en: solicitud, pruebas y cumplimiento de los requisitos legales y la etapa de valoración de las pruebas, los hechos y de resolución por parte de la autoridad migratoria.

³¹ “Ley Federal del Procedimiento Administrativo”, Op. Cit., p.30.

CAPÍTULO CUARTO

LA DEPORTACIÓN DE EXTRANJEROS COMO SANCIÓN EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

4.1. Concepto de Sanción

El término “sanción”, posee varios significados para el Derecho, pero, esencialmente se refiere a la consecuencia lógica ante el incumplimiento de una obligación emanada por una norma jurídica.

La sanción tiene entonces como premisa un deber u obligación para el particular, el cual puede ser de hacer, no hacer o de permitir, sin embargo, si ese deber no es acatado por el obligado, tendrá lugar la sanción como el efecto o consecuencia derivada de su incumplimiento.

Para los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, la sanción es: *“Pena o represión/. // Aprobación de la ley por el titular del Poder Ejecutivo”*.¹

El autor Miguel Carbonell apunta lo siguiente: *“se denomina sanción a la consecuencia o efecto de una conducta que constituye infracción de una norma jurídica (ley o reglamento). Dependiendo del tipo de norma incumplida*

¹ PINA, Rafael de y Rafael DE PINA VARA., Diccionario de Derecho., 27ª edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2000, p. 448.

*o violada, pueden haber sanciones penales o penas; sanciones civiles; y sanciones administrativas”.*²

Sin embargo, habitualmente la referencia a una sanción se hace como sinónimo de pena pecuniaria, es decir, una multa o, al menos, para penas leves por ejemplo, prohibiciones para ejercer cargos. Por el mismo motivo, comúnmente se suele relacionar la expresión sanción con la Administración Pública “sanciones administrativas” y el término pena se deja para el ámbito del Derecho Penal.

En segundo lugar, se llama sanción al acto formal mediante el cual, el jefe de Estado da su conformidad a un proyecto de ley o estatuto.

Además, se denomina sanción a la aprobación o autorización de cualquier acto jurídico. Así, por ejemplo, en Argentina, la sanción es el acto formal mediante el cual el Congreso da fuerza de ley a una norma.

En Chile, el Presidente de la República a través de la sanción, da su conformidad al Proyecto de Ley, presentado por las respectivas Cámaras de Senadores y Diputados, para dicho acto, el Presidente cuenta con una herramienta denominada Veto, con la cual podrá Vetar el Proyecto de Ley.

Recordemos que en términos de lo dispuesto por los artículos 71 y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente

² CARBONEL, Miguel, Diccionario Jurídico, 2ª edición, Editorial Uthea, Madrid España, 2003, p. 889.

de la República sanciona los proyectos de Ley del Congreso de la Unión, con lo que finaliza el procedimiento legislativo.

En la sanción, el Ejecutivo de la Unión es quien decide final y definitivamente sobre la iniciativa que ha sido aprobada y en su caso, modificada por las Cámaras.

Por último, desde un punto de vista de Derecho Internacional, las sanciones son las medidas económicas, diplomáticas o militares que un Estado toma de forma unilateral para presionar a otro en una negociación o para el cumplimiento de obligaciones internacionales.

De acuerdo con lo anterior, el concepto “sanción”, es general, ya que aparece en todas y cada una de las diferentes materias de que consta la ciencia jurídica, por lo que posee significados diferentes.

Por otro lado, tenemos que el término sanción es sinónimo de pena, sin embargo, debemos puntualizar que el primero, es un concepto general que se maneja en todas las materias que integran a la ciencia jurídica, mientras que el concepto de pena, es un concepto particular que sólo maneja el Derecho Penal.

En este sentido tenemos los siguientes conceptos.

Dice Carrara, citado por Carlos Barragán Salvatierra que la pena es: *“... un mal necesario que se inflinge al delincuente, es un castigo que atiende a la moralidad del acto al igual que el delito, la pena es el resultado de dos fuerzas, la física y la moral, ambas subjetivas y objetivas, su fin es la tutela jurídica de los bienes y su fundamento la justicia, para que sea consecuente con su fin la pena ha de ser eficaz, aflictiva, ejemplar, cierta, pronta, pública y de manera que no pervierta al ero, y para que esté limitada por la justicia ha de ser legal, no equivocada, no excesiva, igual, indivisible y reparable”*.³

Ignacio Villalobos, citado por Carlos Barragán Salvatierra, refiere sobre la pena que: *“... es un castigo impuesto por el poder público al delincuente con base en la ley, para mantener el orden público”*.⁴

Efectivamente, el término “sanción”, posee varios significados de acuerdo a la materia jurídica de que se trate, pero, en general podemos decir que se refiere a la consecuencia que deriva del incumplimiento de un deber impuesto por una norma.

4.2. Las Sanciones Contenidas en la Ley General de Población

Es fecha 21 de julio del 2008, tuvo lugar una reforma y adición importante en la Ley General de Población mediante Decreto publicado en el

³ CARRARA, citado por BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos, Derecho Procesal Penal, Editorial McGraw Hill, México Distrito Federal, 1999, p. 465.

⁴ Idem.

Diario Oficial de la Federación, a través del cual se reforman y derogan diversos artículos de la ley en comento, específicamente los numerales 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y 127, relativos al apartado de las sanciones.

Las razones que llevaron al legislativo a realizar tales cambios obedecen a la necesidad de revisión de los tipos penales o delitos contenidos en la Ley General de Población, ya que muchos de ellos habían caído en obsoletas, por lo que difícilmente eran observados en la práctica.

Así, si un extranjero adecuaba su conducta u omisión a lo establecido en alguno o varios de ellos, la autoridad migratoria resolvía actuar solamente en el ámbito administrativo, por lo que no presentaba la querrela respectiva ante la Procuraduría General de la República, así, quedaba impune ese delito y con ello, el tipo resultaba cada vez más obsoleto.

Dentro de los tipos penales que fueron derogados está, el artículo 120, del mismo ordenamiento, el cual contenía una pena para la realización de las actividades ilegales por parte de extranjeros.

Como resultado de las reformas y adiciones a la Ley General de Población en su apartado relativo a las sanciones, éstas se dividen en dos grandes clases: las de índole administrativa y las penales, que de hecho sólo se limitan a un solo tipo penal, el de tráfico de personas, contenido en el artículo 138.

Cabe decir que el objetivo del Capítulo Octavo de la Ley General de Población, es establecer un catálogo de sanciones para los extranjeros cuando hayan incumplido sus deberes señalados en la Ley y su Reglamento.

Se trata de obligaciones jurídicas y sanitarias en cuyo incumplimiento proceden dos tipos de sanciones, por una parte las de carácter administrativo, como son la multa, la deportación y en los casos más graves que lo amerite, la expulsión del territorio nacional de acuerdo al artículo 33 Constitucional.

Por otra parte, la Ley contenía desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de enero de 1974, varios tipos penales especiales para los casos de conductas u omisiones consideradas con ese carácter delictivo por el legislador.

A pesar de las reformas a la Ley en el Capítulo Octavo dedicado a las sanciones, es importante remarcar que toda Ley debe contar con un apartado dedicado a sancionar las infracciones a la misma.

4.2.1. Administrativas

Desde el punto de vista administrativo, las sanciones que contiene la Ley General de Población, se traducen únicamente en multas, mismas que son impuestas por la autoridad migratoria en los casos en que las conductas y omisiones actualicen los supuestos legales.

De acuerdo a las reformas a la Ley General de Población, se observa que los artículos que no fueron derogados, se les cambió la sanción a multa o arresto hasta por treinta y seis horas, en lugar de pena de prisión como acontecía anteriormente.

Consideramos que el problema de imponer multas a los extranjeros infractores como simple sanción es que con ello se ampliará el clima de corrupción que impera en el Instituto Nacional de Migración.

Por otra parte, en materia de arrestos, resulta interesante ponderar la forma en que los mismos se habrán de cumplir, ya que se trata de una Ley Federal, la cual es omisa en cuanto a la forma en que se compurgarán los arrestos correspondientes, por lo que debemos insistir en que estos cambios legislativos darán opción para más casos de corrupción de los que ya existían en el Instituto Nacional de Migración.

Máxime, porque muchos de los empleados del Instituto, encargados de conocer y sustanciar los procedimientos migratorios carecen de preparación en materia jurídica, por lo que consideran los trámites de extranjeros como simples actos administrativos, con lo que violan las garantías individuales de los mismos y cometen cualquier tipo de atropellos con la supuesta aplicación de las normas de la Ley.

4.2.2. Penales

Antes de la reforma legal publicada en fecha 21 de julio del 2008, y durante muchos años, la Ley General de Población contenía algunos tipos penales especiales, como el ubicado en el artículo 120, en materia de realización de actividades ilegales por parte de extranjeros, sin embargo, posterior a ese paquete de reformas, sólo ha quedado un tipo penal, el contenido en el artículo 138, en materia de tráfico de personas en el territorio nacional, con una pena muy severa y cuyo texto íntegro es el siguiente:

“Artículo 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

*Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público”.*⁵

Consideramos que si bien, los diferentes tipos penales que contenía la Ley General de Población carecían de positividad, también lo es que, regulaban conductas u omisiones, que eran tratadas con cierta dureza, sin ser consideradas como una simple infracción administrativa; por algo habían sido establecidas por el legislador como delitos.

Con estas reformas, la materia migratoria deja de ser rígida para convertirse en algo leve y que sólo requiere pagar la multa o bien, cumplir con el arresto impuesto.

Estimamos que nuestro país debe dar un ejemplo severo en materia de cumplimiento a las normas hacia los extranjeros y evitar mostrar una cara blanda hacia infracciones que antes eran delitos, ya que los extranjeros que llegan y se internan al territorio nacional conocen el ambiente de corrupción que impera en nuestro país, por lo que entran con esa idea y las reformas en materia migratoria sólo vienen a alimentar esa idea contraria al Estado de Derecho.

⁵ “*Ley General de Población*”, última reforma D.O.F. 17 de abril del 2009, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010, p. 22-23.

4.3. La Expulsión de Extranjeros en la Ley General de Población y su Reglamento

En el ámbito administrativo, existe una sanción que está contenida en el artículo 33 Constitucional y ampliada en la Ley General de Población y su Reglamento, la expulsión de extranjeros.

4.3.1. Concepto

El artículo 33 del “Pacto Federal”, establece la expulsión como una sanción de índole administrativo cuya facultad le pertenece al Ejecutivo de la Unión y consiste en hacer abandonar al extranjero el territorio mexicano cuando la presencia de aquél se torne o juzgue inconveniente, sin necesidad de que medie juicio previo, esto es que los extranjeros carecen de la garantía de audiencia:

“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.

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.*⁶

De la lectura del numeral se desprende que estamos ante una facultad exclusiva, esto es, que sólo la tiene el Poder Ejecutivo de la Unión y consiste, como ya lo dijimos en hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo cuando juzgue inconveniente su permanencia.

Llama la atención que en el caso de la expulsión es improcedente la garantía de audiencia, es decir, el derecho de ser oído y vencido en juicio, sino que el Ejecutivo de la Unión tiene la facultad de hacer abandonar de nuestro territorio a todo extranjero de forma inmediata y sin necesidad de juicio previo, es decir, de escucharlo y admitirle medios de defensa, por lo que se trata de un caso de excepción a la garantía de audiencia inserta en el artículo 14, párrafo segundo, el cual establece que:

“Artículo 14. *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del

⁶ “*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*”, última reforma D.O.F. 27 de abril del 2010, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010, p. 32.

procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”.⁷

Esta excepción a la garantía de audiencia es aceptada por el maestro Ignacio Burgoa, quien señala: *“Así, dentro de nuestro orden constitucional podemos apuntar las siguientes principales excepciones a dicha garantía:*

1. La que se prevé en el artículo 33 de la Constitución, en el sentido de que los extranjeros que juzgue o estime indeseables el Presidente de la República, pueden ser expulsados del país, sin juicio previo.”.⁸

Consideramos que después de las sanciones penales, las cuales se han reducido a un solo artículo, el 138, de la Ley General de Población, la expulsión constituye la sanción más ejemplar y dura para un extranjero, ya que se le obliga a abandonar el territorio nacional de forma inmediata y sin necesidad de juicio previo, lo que de ninguna forma constituye una violación a sus garantías, principalmente a la contenida en el artículo 1, en relación con el 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, constituye una causa de excepción a dichas garantías, ya que la expulsión de extranjeros es un tema de seguridad nacional, por lo que el Constituyente de 1917, decidió dotar al Ejecutivo de la

⁷ “*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*”, Op. Cit., p. 9.

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 559.

Unión de esta facultad para expulsar a todo extranjero cuya presencia juzgue nociva o inconveniente para nuestro país.

“La expulsión es una sanción que, en su acepción habitual, se aplica a los extranjeros y que consiste en la devolución a su país de origen y prohibición de regresar al territorio del estado.

*Se aplica sobre todo a los extranjeros en situación ilegal (inmigrantes sin papeles), pero también se puede aplicar a inmigrantes que residan regularmente en el país pero que hayan cometido algún delito en el cual se contemple esa posibilidad”.*⁹

A los nacionales normalmente le es inaplicable dicha sanción, salvo en ciertos casos como, por ejemplo, nacionales que han adquirido la nacionalidad y que hayan nacido en otro país y puedan hacer uso de otra nacionalidad alternativa.

También puede referirse a la expulsión de un colectivo concreto. En ese caso se suele tratar de sanciones administrativas o internas que dependen de la regulación de dicho colectivo.

Muchas de las expulsiones contienen amplios componentes de diferenciación étnica, racismo y o xenofobia.

⁹ Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Op. Cit., p. 543.

Víctor Manzanilla Schaffer señala: *“Se ha definido la expulsión como un acto generalmente administrativo, mediante el cual un Estado intima y llegado al caso coacciona a uno o más individuos que se encuentran sobre su territorio, a que lo abandonen en un plazo generalmente corto y perentorio. Para algunos autores la medida es de carácter policial y preventiva, mediante la cual el Estado, por motivos de seguridad interna o externa, rechaza de su territorio a extranjeros cuya presencia resulta perjudicial para sus intereses. Puede afirmarse que la expulsión de extranjeros indeseables del territorio nacional es un derecho indiscutible del Estado y una prerrogativa a la cual ningún gobierno en general, puede renunciar. Sus implicaciones se ligan con la soberanía y con la obligación que tiene el gobierno de velar en todo tiempo por la seguridad y bienestar de la Nación.*

Recordemos la base constitucional del derecho soberano de expulsar a extranjeros indeseables que es el Artículo 33 constitucional, que a la letra ordena: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30 (Mexicanos por nacimiento o por naturalización). 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 la necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país". Esto significa que el extranjero está sujeto a un régimen de excepción frente a los mexicanos, muy a pesar que el propio Artículo 33 constitucional los haga usufructuarios de las garantías

*constitucionales que tienen los mexicanos y que el artículo 1 de nuestra Constitución Política ordene lo siguiente: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."*¹⁰

De acuerdo a las opiniones antes citadas, entendemos que la expulsión es la sanción más grave que un Estado puede adoptar contra un extranjero radicado en su territorio y consiste en hacerle abandonar de manera permanente o al menos por un tiempo prolongado, por haber incurrido en una falta o infracción considerada como grave y previa la sustanciación del procedimiento migratorio respectivo donde se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, y se funde y motive tanto el procedimiento como la sanción misma, la cual puede ser muy grave para el extranjero.

Como por ejemplo, en el caso de que se haya inmiscuido en asuntos destinados exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, como las reuniones o manifestaciones políticas; que se haya visto involucrado en la comisión delitos contra la salud en sus diferentes modalidades, hechos que, una vez comprobados por el Instituto Nacional de Migración lo hagan aplicar esta sanción que es la más grave para los intereses del extranjero de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 33 Constitucional.

¹⁰ MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, La Expulsión de Extranjeros, 2ª edición, Editorial Labor, México, Distrito Federal, 2007, p. 67.

Sin embargo, debemos resaltar una hipótesis en la que procede inmediatamente la expulsión de extranjeros, cuando éstos se inmiscuyen en asuntos políticos, los cuales están reservados exclusivamente para los ciudadanos de la República.

Por lo que tal intromisión se considera una conducta grave, al atentar contra la seguridad de la Nación, hecho que puede ser tomado como espionaje, por lo que de acuerdo con la política migratoria de México a lo largo de su historia, es considerado como un acto grave que merece inmediatamente la expulsión del extranjero.

4.3.2. Su Procedencia

El autor Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García apunta que: *“... la expulsión de extranjeros es un derecho que surge como consecuencia del derecho de los Estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros”*.¹¹

El derecho de expulsión de extranjeros lo ejercen los Estados cualesquiera que sea la calidad y característica migratoria que ostente el extranjero.

¹¹ SIERRA, Manuel J. citado por ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 15ª edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 2003, p. 546.

Un tema que se ha discutido a lo largo de los años es el relativo a determinar si el derecho de expulsión está sujeto o no a las restricciones impuestas por las normas del Derecho Internacional. A este respecto, Hans Kelsen citado por el maestro Carlos Arellano García apunta: "...el Gobierno puede expulsar a los extranjeros en cualquier momento y por cualquier razón".¹²

Es importante decir, que si bien, se trata de un derecho o facultad soberana que le asiste al Estado, también lo es, que dicha atribución está sujeta a las normas establecidas en algunos tratados internacionales en materia de condición jurídica de los extranjeros.

Por otra parte, muchos doctrinarios se orientan hacia el hecho de que el derecho de expulsión debe obedecer a motivos objetivamente válidos sin ser arbitrarios, entre tales opiniones están Manuel J. Sierra, Charles Fenwick y otros más.

Alfred Verdross, reduce los motivos que pueden llevar a un Estado a decretar la expulsión a los siguientes:

- ❖ "Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modales inmorales.
- ❖ Ofensa inferida al Estado de residencia.

¹² Idem.

- ❖ Amenaza u ofensa a otros Estados.
- ❖ Delito cometido dentro o fuera del país.
- ❖ Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo mendicidad, vagabundeo, o incluso simple falta de medios.
- ❖ Residencia en el país en autorización”.¹³

Sin duda que esta opinión aporta una luz sobre este tema ya que el artículo 33, Constitucional no resulta claro al establecer la facultad del Ejecutivo de la Unión para hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia se considere como indeseable.

Así, tenemos que recurrir a la Ley General de Población para efecto de verificar si existe algún dato que nos permita entender los alcances de dicha atribución.

Primeramente, todo extranjero que desee internarse en el territorio nacional debe cumplir con los requisitos administrativos que se traducen en migratorios y los de tipo sanitario de conformidad con la nacionalidad de que se trate.

A este respecto, dispone el artículo 62 de la Ley General de Población que:

¹³ VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público, 1ª edición, Editorial Aguilar, Madrid España, 1957, pp. 270 - 271.

“Artículo 62.- Para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación;

II. Ser aprobados en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;

III. Proporcionar a las autoridades de Migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados;

IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;

V. Presentar certificado oficial de sus antecedentes expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación; y

*VI. Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación”.*¹⁴

Sin embargo, la Ley General de Población tampoco es precisa en cuanto a la expulsión de extranjeros, posiblemente porque la expulsión implica una facultad que deriva del derecho soberano de los Estados, en este caso de México, por lo que su ejercicio es una atribución discrecional.

En tal suerte, al decretarse dicha medida, el Estado Mexicano debe tener suficientes elementos objetivos que lo fundamenten y nunca actuar de manera subjetiva y arbitraria, por lo que debe existir siempre un motivo que lo

¹⁴ Ley General de Población”, Op. Cit., p. 13.

justifique jurídicamente y nunca actuar subjetivamente por parte de quienes encarnen la representación estatal.

El motivo debe ser objetivamente válido y exigir la expulsión por los intereses del Estado, puesto que de no producirse ésta, se afectarían en mayor o menor grado los intereses del Estado.

Al Presidente de la República le corresponde juzgar si la permanencia del extranjero es inconveniente para el país, es decir, si se trata de una “persona non grata”. Se trata de una facultad discrecional sin que implique un actuar arbitrario del Ejecutivo de la Unión, ya que habrá de analizar el caso concreto y decidir apegado a derecho, si es procedente la expulsión.

Finalmente, la expulsión implica que el extranjero ingresó y se internó con los requisitos migratorios y sanitarios satisfechos, por lo que al realizar una conducta considerada como grave es que el Ejecutivo de la Unión podrá decretar su expulsión, como sucede en los casos de intromisión en los asuntos políticos, por ejemplo, cuando en alguna manifestación de cierto grupo social se encuentran extranjeros dando su apoyo al movimiento resulta procedente la expulsión de los mismos.

En conclusión, la expulsión opera sólo en casos graves, en los que se atente contra la seguridad nacional, la soberanía, se haya cometido un delito, entre otras causas.

4.3.3. Efectos Jurídicos

La expulsión de extranjeros es una sanción grave que implica que el extranjero debe abandonar el territorio nacional de manera inmediata, de conformidad con el acuerdo de la autoridad, por lo que produce dos tipos de efectos jurídicos para ellos, por una parte, uno de tipo inmediato que consiste en el deber que tiene el extranjero para abandonar el territorio nacional en el término que fije la autoridad.

El efecto mediato que trae consigo la expulsión de extranjeros consiste en que, el extranjero sufre de otra sanción secundaria y que consiste en que es inhabilitado para volver a ingresar a nuestro territorio por un tiempo considerable, por ejemplo, cinco, diez o quince años, salvo que obtenga de la autoridad migratoria un acuerdo de readmisión en un tiempo antes.

Esto significa que el extranjero está impedido de ingresar nuevamente al territorio nacional de manera legal y si lo hace de forma ilegal, se hará acreedor a una sanción administrativa, la cual, antes de las recientes reformas a la Ley General de Población constituía un delito.

4.3.4. La Ejecución de la Orden de Expulsión

Si bien es cierto, es el Presidente de la República el encargado de decretar la expulsión de los extranjeros considerados como perniciosos, inconvenientes y cuya presencia en el territorio nacional es indeseable,

también lo es, que es una persona diferente a quien le corresponde ejecutar dicha orden.

En este sentido, diremos que el Presidente de la República es la autoridad ordenadora, mientras que el Instituto Nacional de Migración, que depende de la Secretaría de Gobernación, es la autoridad que se encarga de ejecutar dicha orden, puesto que es quien se ocupa de notificarle al extranjero la resolución presidencial y lo debe compeler a abandonar el suelo nacional.

Esta autoridad cuenta incluso con una especie de policía migratoria que se ocupa de ejecutar órdenes como la mencionada.

4.3.5. La Garantía de Audiencia

Hemos mencionado que si bien es cierto, el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que toda persona gozará de las garantías que establece la misma Constitución, las cuales sólo podrán suspenderse y limitarse en los casos en que ella lo establece. Esto significa que también los extranjeros gozan de las garantías individuales: de libertad, igualdad, propiedad, aunque con limitaciones y de seguridad jurídica.

Sin embargo, el goce de toda garantía individual de ninguna manera es ad limitum, sino que está sujeto a ciertas limitaciones. En el caso de la garantía de audiencia, inserta en el párrafo segundo, del artículo 14,

Constitucional, nos encontramos ante un caso de excepción, ya que en materia de expulsión de extranjeros perniciosos, éstos carecen de esta garantía por tratarse de un asunto de seguridad nacional, ya que el Ejecutivo, debe velar por el interés público.

4.4. La Deportación de Extranjeros en la Ley General de Población

Dentro de las sanciones de índole administrativas que se aplican en la práctica migratoria, además de la expulsión y la multa está la deportación, sin embargo, la Ley General de Población es omisa en cuanto a una tercera sanción que es diferente de la expulsión y que en el Instituto Nacional de Migración se maneja de manera relevante. A continuación hablaremos sobre esta sanción relevante: la deportación de extranjeros a efecto de establecer sus diferencias con la expulsión.

4.4.1. Concepto

Sobre la deportación tenemos los siguientes conceptos: *“...es la acción de destierro del que son víctimas individuos o grupos de personas usualmente por razones políticas, también se denomina deportación a la acción de expulsión de un país a extranjeros que se encuentren en estado de inmigración ilegal”*.¹⁵

¹⁵ Diccionario Enciclopédico Ilustrado, 7ª edición, Editorial Sopena, Madrid España, 2006, p. 435.

Los autores y abogados de los Estados Unidos Lewis and Kappes advierten el sentido migratorio del vocablo en los siguientes términos: *“Deportación es un proceso por el cual el gobierno federal formalmente remueve un extranjero de los Estados Unidos por una violación de las leyes de inmigración. Siendo deportado, un extranjero puede perder su derecho de regresar a los Estados Unidos e incluso el derecho de volver como un visitante. Deportación puede impactar a la familia y a los medios de ganarse la vida. Deportación es un procedimiento legal y el extranjero sujeto al procedimiento tiene derechos de cuestionar el procedimiento antes de ser removido del país. Cuestionar la deportación significa presentarse en un órgano gubernamental. Las leyes y reglamentos son complejos y en flujo constante. El resultado es que la representación legal es esencial para mejorar las posibilidades de evitar la deportación”*.¹⁶

Sergio Guerrero Verdejo señala que: *“El extranjero que tiene su estancia legal en el territorio posee una calidad migratoria determinada, para cada caso la ley establece un término. Ahora bien, cuando el término establecido por la calidad migratoria se vence, se produce, como consecuencia, la deportación del extranjero.*

Es decir, la deportación es el vencimiento de la calidad migratoria del extranjero”.¹⁷

¹⁶ LEWIS and KAPPES, P.C., Derechos Migratorios en los Estados Unidos, 2a edición, Estados Unidos Washington, D.C., 2006, p. 156.

¹⁷ GUERERO VERDEJO, Sergio, Derecho Internacional Privado, 1ª edición, Editorial UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México Distrito Federal, 2006, p. 78.

El término “deportación”, implica poner en puerto a alguien, es decir, obligarlo a abandonar el territorio de un país, sin embargo, los motivos que dan lugar a este tipo de sanción son considerados como leves, por lo que es impropio compararlo con la expulsión.

Generalmente se trata de causas migratorias o administrativas o bien, de tipo sanitarias las que pueden mover a un Estado a deportar a un extranjero.

4.4.2. Su Diferencia con la Expulsión

Particularmente, podemos señalar que la diferencia fundamental entre los dos conceptos radica en que en la deportación el extranjero tiene una situación migratoria o bien sanitaria irregular, por ejemplo, con su permiso o visa vencida, por lo que cae en la ilegalidad, sin que ello sea una falta grave que ponga en peligro al país, mientras que en la expulsión, el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria perfectamente legal, pero, ha cometido algún acto considerado como grave por la autoridad, por lo que se decreta su salida inmediata del territorio nacional, en términos del artículo 33, Constitucional, el cual faculta al Presidente de la República para decretar tal medida.

Se desprende que la deportación implica obligar a un extranjero a salir del país por carecer de los requisitos migratorios o sanitarios necesarios, mientras que la expulsión es la sanción consistente en hacer abandonar el

país al extranjero por haber cometido una conducta considerada como grave o bien, que puso en peligro la seguridad nacional, ejemplo, cuando un extranjero interviene en asuntos políticos.

La expulsión es un derecho de los Estados en el que es irrelevante que el extranjero tenga que ostentar una calidad específica, pero tampoco debe fundarse en cuestiones discriminatorias, sino en razones fundadas y motivadas que pongan en evidencia que la conducta y la presencia del extranjero son inconvenientes para el país, por lo que se convierte en *persona non grata*.

Hay que reiterar que en el derecho vigente mexicano en materia de expulsión, es improcedente la garantía de audiencia previa, inserta en el artículo 14 del Pacto Federal, porque es una excepción a dicho derecho.

El artículo 33, del Pacto Federal, se refiere a la excepción en el caso de audiencia previa para la expulsión de extranjeros:

“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.*

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.*¹⁸

De esta manera podemos observar que existe una diferencia real y definitiva entre los vocablos “deportación” y “expulsión”, ya que el primero es una sanción leve y temporal, mientras que el segundo es una sanción grave y en ocasiones definitiva, ya que el extranjero estará impedido de reingresar al territorio nacional o al menos, dentro de un plazo de varios años, que pueden ser diez o más.

4.4.3. La Deportación en la Ley General de Población y su Reglamento

Es indudable que el artículo 33, Constitucional, ha sentado un criterio en materia migratoria, mismo que fue seguido por el legislador federal al elaborar el texto de la Ley General de Población y su Reglamento, al referirse sólo a la expulsión de extranjeros y omitir la deportación, figura que si bien denota una connotación literaria o hasta romántica, poner en el puerto a alguien, en este caso a un extranjero, también lo es, que sigue siendo una sanción más amigable si ser drástica para los intereses de los extranjeros.

Además de lo anterior, en la práctica diaria, el Instituto Nacional de Migración continúa aplicándola a extranjeros que hayan infringido la Ley o al Reglamento, y que la misma sea leve, amén de las sanciones económicas que tiene que pagar con las reformas de julio del 2008.

¹⁸ “*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*”, Op. Cit., p. 32.

Cabe señalar, que toda vez que se omitió en las reformas citadas, pronunciarse respecto a la deportación, consideramos este acto como un error, ya que el Instituto aplica dicha sanción a algunas conductas u omisiones de extranjeros, la cual, es inexistente en la letra jurídica, lo que se traduce en actos nulos por parte de la autoridad migratoria, por lo que estimamos que se debe hacer otra reforma a la Ley a efecto de que se regule perfectamente dicha figura y así, validar plenamente los actos y decisiones de la autoridad migratoria mexicana.

4.4.4. La Deportación de Extranjeros en la Práctica

En la práctica diaria, el Instituto Nacional de Migración aplica constantemente como sanción la deportación de extranjeros, esto es, que por encontrarse en una situación o estatus migratorio ilegal, por haberse vencido su temporalidad o bien, por haber incumplido con alguno de los deberes que le exigen las leyes y reglamentos.

En este sentido, es de hacerse notar que existen muchos extranjeros cuyo estatus migratorio es ilegal desde hace ya algún tiempo, sin embargo, omiten regularizarse, posiblemente por miedo, negligencia u otra causa, por lo que en esas condiciones opera su inmediata deportación.

Sin embargo, el Instituto Nacional de Migración ha sido negligente en cuanto a llevar un registro de las actividades, la ubicación y los tiempos de las características de los extranjeros que se encuentran en suelo mexicano,

por lo que con el paso del tiempo, la misma Institución ha provocado un clima de ilegalidad y corrupción, hecho que ha motivado que las altas autoridades muestren preocupación por la situación de muchos extranjeros quienes a pesar de que se encuentran como ilegales en nuestro territorio, realizan actividades lucrativas para las cuales están vedados por ley.

Cabe señalar que, la deportación como sanción es inexistente en la Ley General de Población y en su Reglamento, lo cual hace que dichos ordenamientos solamente refieran a la expulsión de extranjeros como sanción y ello resulta grave toda vez que, como hemos dicho, la expulsión es la sanción más importante que opera cuando el extranjero ha realizado una conducta que pone en riesgo nuestra soberanía o la seguridad nacional, pero es improcedente en los casos de violaciones administrativas o sanitarias.

Por lo anterior estimamos que existe una gran laguna tanto en la ley General de Población, como en su Reglamento, toda vez que no todas las faltas o violaciones a la Ley General de Población ni a su reglamento pueden ser calificadas como graves y con ello deba proceder la expulsión del extranjero, por lo que resulta impostergable que esos ordenamientos sean reformados y adicionados a efecto de que se contemple para esos casos en que la conducta u omisión del extranjero sea leve y tal como sucede en la práctica, sean sancionados con la deportación.

En tales condiciones, es necesario que se regule la figura de la deportación para esos casos leves, tal y como acontece en la práctica, toda

vez que, en todo caso, en el diario acontecer, el Instituto Nacional de Migración aplica constantemente una sanción que es inexistente en la normatividad citada, la deportación, la cual resulta ilegal a todas luces.

4.4.5. Sus Efectos Jurídicos

La deportación es un tipo de sanción que implica que la autoridad migratoria hace abandonar al extranjero en un tiempo que la misma señale, por haber violado una disposición administrativa o sanitaria, sin embargo, se trata de una falta considerada como leve, en comparación con la expulsión, por lo que dicha conminación a salir del país implica que el extranjero está impedido de reingresar al territorio nacional en un término dispuesto por la autoridad y que tampoco es considerable a diferencia de la expulsión, en la que el extranjero está impedido a reingresar al país en un tiempo realmente considerable o inclusive, de manera definitiva.

Así, en la deportación, el extranjero solamente está impedido para reingresar al territorio nacional por un tiempo corto, pero, subsiste la posibilidad de que obtenga un acuerdo de readmisión de la autoridad migratoria, con lo que podría reingresar en menos tiempo que el determinado en primera instancia.

4.4.6. Los Delitos Migratorios

Antes de hablar específicamente de los delitos migratorios, es menester hacer breve referencia al delito en general.

Desde el punto de vista gramatical, la palabra “delito”, proviene del latín: *delictum*, *delinquo*, *delinquere*, que significa desviarse, resbalar, abandono de una ley.

El autor Roberto Reynoso Dávila cita a Carrara quien establecía que:

“Cometer una falta, y crimen, del griego cerno, iudio en latín, que a pesar de ser en su origen término que significa las acciones menos reprobables, llegan finalmente a designar los más graves delitos.

*Elemento es aquello que concurre para la formación de algo complejo, como las letras que forman una palabra, los átomos que forman una molécula, los cuerpos simples que se combinan para formar una sal, el género próximo y la diferencia específica de toda definición esencial, o el acto humano y sus calificativas de antijuricidad y culpabilidad que integran el delito y en materia de cualquiera de los cuales desaparece tal delito”.*¹⁹

¹⁹ Cit. por REYNOSO DÁVILA, Roberto, Teoría General del Delito, 3ª edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 1998, p. 13.

Eduardo Massari señala que: *“...el delito no es éste, ni aquél, ni el otro elemento; está en el conjunto de todos sus presupuestos, de todos sus elementos constitutivos, de todas sus condiciones; está antes que en la inmanencia, en la confluencia de todos ellos”*.²⁰

Enrico Ferri afirma: *“...los delitos son las acciones punibles determinadas por móviles individuales y antisociales que perturban las condiciones de vida y contravienen la moralidad media de un pueblo en un tiempo y lugar determinado”*.²¹

Fernando Castellanos Tena retoma al autor italiano Carrara el cual refería del delito: *“... es la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo moralmente imputable y políticamente dañoso”*.²²

Posteriormente el mismo autor cita a Edmundo Mezger quien afirma del delito que: *“... es una acción punible; esto es el conjunto de los presupuestos de la pena”*.²³

Eugenio Cuello Calón, también citado por el maestro Castellanos Tena, señala que el delito es: *“la acción humana antijurídica, típica, culpable y punible”*.²⁴

²⁰ Cit. por CREUS, Carlos, Derecho Penal. Parte General, 1ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires Argentina, 1988, p. 26.

²¹ REYNOSO DÁVILA, Roberto, Teoría General del Delito, Op. Cit. pp. 17 y 18.

²² Cit. por CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Editorial Porrúa, 43ª edición, México Distrito Federal, 2002, pp. 17 y 18.

²³ Idem.

Los autores coinciden en que el delito es en consecuencia y a manera de un concepto propio, *un acto o acontecer humano volitivo o no, contrario a las leyes penales y que resulta en perjuicio de la sociedad en general y de una o varias personas en particular, por lo que es merecedor de una pena impuesta por el Estado.*

El Código Penal para el Distrito Federal vigente establece el concepto clásico de delito al manifestar que:

*“Artículo 7.-Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.*²⁵

Este concepto permanece todavía en el Código Penal Federal vigente en el mismo artículo número 7, ya que por mucho tiempo, el Código penal para el Distrito Federal era aplicado supletoriamente en materia Federal. Al separarse ambos Códigos, se importó el texto del artículo 7 del Código Penal del Distrito Federal.

Francisco González de la Vega refiere sobre este concepto que:

“Aun cuando la mayor parte de los Códigos no se preocupan por definir el delito en general, nuestra legislación, siguiendo la tradición española, ha creído prudente hacerlo. Así el C.P. de 1871, art. 4º, decía: Delito es. La

²⁴ Idem.

²⁵ “Código Penal Para el Distrito Federal”, última publicación G.D.F. 18 de enero de 2010, 3ª edición, Editorial Sista, México, Distrito Federal, 2010, p.4.

infracción voluntaria de una ley penal haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda. El de 1929, art. 11, decía: Delito es: La lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal".²⁶

El mismo autor establece que más que el hecho de conceptualizar al delito, algunos autores señalan las siguientes características genéricas de tal evento:

- ❖ *“Es un acto humano entendiendo por él conducta actuante u omisa (acción u omisión);*
- ❖ *Típico, es decir, previsto y descrito especialmente en la ley;*
- ❖ *Antijurídico, o sea, contrario al derecho objetivo por ser violador de un mandato o a una prohibición contenidos en las normas jurídicas;*
- ❖ *Imputable, entendiéndose aquí por imputabilidad la capacidad penal referida al sujeto;*
- ❖ *Culpable, en cualquiera de las formas del elemento moral o subjetivo (intencionalidad o imprudencia);*
- ❖ *Punible, amenazado con la aplicación de una pena; y*
- ❖ *Conforme a sus condiciones objetivas de punibilidad, porque, en ocasiones, aparte de la reunión de los anteriores elementos, el legislador exige se cumpla un requisito externo a la acción criminal para que se integre la figura perseguible; ejemplo, en homicidio, se requiere que la muerte acontezca dentro de sesenta días (art. 303, frac. II). Jiménez de Asúa dice: ‘El*

²⁶ GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, El Código Penal Comentado, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, p. 12.

delito es un acto típico, antijurídico, imputable, culpable, sancionado con una pena adecuada y conforme a las condiciones objetivas de punibilidad.²⁷

Efectivamente, el delito, aparte de su connotación eminentemente jurídica tiene otra insoslayable que es la sociológica, por lo que todo delito es un acto u omisión que lesiona a la sociedad, independientemente del afectado particular: víctima u ofendido.

Los autores se han dado a la tarea de clasificar los delitos en diversos ámbitos o grupos. Dentro de tales clasificaciones está la que atiende a la materia, así, podemos hablar de delitos migratorios, forestales, en materia de armas y explosivos, entre otros,

Tal y como lo señala Zaffaroni, *“...para que exista delito se requiere un carácter genérico que es la conducta que debe adoptarse a una de las descripciones de la Ley –típica- no estar amparada por ninguna causa de justificación –antijurídica- y pertenecer a un sujeto a quien le sea reprochable-culpable, por lo que delito es, para este autor, una conducta típica, antijurídica y culpable”*.²⁸

Desde el punto de vista del ámbito de aplicación de la ley penal, los delitos pueden ser federales o del fuero común. En cuanto a los primeros, señala el autor César Augusto Osorio Nieto que: *“Los delitos federales son los previstos en los artículos 2 a 5 del Código Penal Federal y 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o sean aquellas conductas que*

²⁷ GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, *El Código Penal Comentado*, Op. Cit., p.12.

²⁸ ZAFFARONI, Raúl Eugenio, *Tratado de Derecho Penal*, Tomo VII, parte General, 1ª edición, Editorial Ediar, Buenos Aires Argentina, 1991, p. 30.

afectan los intereses fundamentales de la Federación; estructura, funcionamiento y patrimonio".²⁹

Efectivamente, los delitos federales son tipos penales que sancionan conductas u omisiones que afectan los intereses de la Federación, por lo que los delitos migratorios son aquellos tipos penales que están en relación directa con el flujo de personas o población, por lo que un delito de este tipo puede ser llevado a cabo no sólo por extranjeros, sino también por nacionales.

Así, el autor César Augusto Osorio y Nieto define estos delitos como: "*... Los actos u omisiones previstos en la Ley General de Población y que afectan la estructura y condiciones demográficas del país y los movimientos migratorios que ocurren en el mismo*".³⁰

Cabe decir a este respecto que anterior a la reforma legal publicada en fecha 21 de julio del 2008, la Ley General de Población contenía algunos tipos penales especiales en materia de realización de actividades ilegales por parte de extranjeros, sin embargo, posterior a ese paquete de reformas, sólo ha quedado un tipo penal, el contenido en el artículo 138, en materia de tráfico de personas en el territorio nacional, con una pena muy severa.

²⁹ OSORIO Y NIETO, César Augusto, Los Delitos Federales, 5ª edición, Editorial Porrúa, México Distrito Federal, 2001, p. 18.

³⁰ OSORIO Y NIETO, César Augusto, Los Delitos Federales, Op. Cit., p. 122.

Es indudable que si bien, los diferentes tipos penales que contenía la Ley General de Población carecían ya de positividad, también lo es que, regulaban conductas u omisiones que eran tratadas con cierta dureza, sin ser consideradas como una simple infracción administrativa; por algo habían sido establecidas por el legislador como delitos.

Con estas reformas, la materia migratoria deja de ser rígida para convertirse en algo leve y que sólo requiere más que pagar la multa o bien, cumplir con el arresto impuesto, mientras que en países como los Estados Unidos, existen inclusive Cortes en esta materia, las cuales se encargan de conocer sobre violaciones a las leyes aplicables y en su caso, imponer sanciones, entre ellas, penas privativas de libertad a los extranjeros infractores.

Estimamos que nuestro país debe dar un ejemplo severo en materia de cumplimiento a las normas hacia los extranjeros y evitar mostrar una cara blanda hacia infracciones que antes eran delitos, ya que los extranjeros que llegan y se internan al territorio nacional saben sobre el ambiente de corrupción que impera en nuestro país, por lo que entran con esa idea y las reformas en materia migratoria sólo vienen a alimentar esa idea contraria al Estado de Derecho.

4.4.7. Propuesta de Reforma y Adición de la Ley General de Población en Materia de Deportaciones

De conformidad con lo que hemos explicado, la deportación de extranjeros constituye un tipo de sanción administrativa leve que opera cuando la falta o omisión es de naturaleza migratoria o sanitaria sin ameritar la expulsión, que dicho sea, es la sanción más grave que se aplica a un extranjero.

Sin embargo, la deportación es una sanción que es inexistente en la Ley General de Población, y en su Reglamento, pero que en la práctica diaria es aplicada a extranjeros diversos por haber violado alguna disposición en la materia.

Es de esta manera resulta oportuno y viable proponer que se reforme y adicione la Ley General de Población para efecto de que la deportación, como sanción cuente con una regulación jurídica adecuada, con lo que se transparentarán las actuaciones del Instituto Nacional de Migración.

Primeramente, consideramos oportuno y viable que se adicione el artículo 38-bis a la Ley General de Población en el que se establezcan las sanciones administrativas a que pueden hacerse acreedores los extranjeros, las cuales son: la deportación y en su caso, la expulsión.

El texto que proponemos sería el siguiente:

“Artículo 38-bis.- Los extranjeros que incurran en violaciones de lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento y siempre que su conducta u omisión no constituya una falta grave, serán deportados a su país de origen.

Los extranjeros que cometan una falta considerada como grave, podrán ser expulsados en términos de lo dispuesto por el artículo 33 constitucional.

Constituyen faltas consideradas como graves: todo acto u omisión que atente contra la seguridad nacional o contra las autoridades o las personas de nuestro país.

La calificación de la falta cometida por el extranjero es una facultad de la autoridad correspondiente.

El extranjero que sea expulsado, no podrá reingresar al territorio nacional por un tiempo mínimo de cinco años, a no ser que obtenga de la autoridad el acuerdo de readmisión”.

“Artículo 38-ter.- Constituyen causas de deportación toda violación a las disposiciones de índole administrativo o sanitario de acuerdo a esta ley y su reglamento, y el extranjero no podrá reingresar al territorio nacional por un tiempo mínimo de tres meses, a no ser que obtenga de la autoridad un acuerdo de readmisión”.

Es importante explicar que en la propuesta de reforma y adición a la Ley General de Población se establecen dos numerales que son el 38-bis y 38-ter.

En el primero de ellos se hace referencia a los dos tipos de sanciones administrativas mencionadas en el cuerpo de este trabajo, la deportación y la expulsión. Se establece como criterio de distinción entre ambas la gravedad de la falta o infracción, así, si se trata de una falta grave, calificada de esa forma por el Instituto Nacional de Migración, procederá la expulsión del extranjero y contrariamente, si la falta no es calificada como grave, procederá la deportación del mismo.

Consideramos que este criterio de diferencia se justifica plenamente en razón de que estamos ante dos tipos de sanciones diferentes en cuanto a sus efectos, por lo que debe quedar perfectamente señalada la procedencia de cada una de ellas.

Al final del numeral se dispone que otro efecto de la expulsión de extranjeros es la inhabilitación para reingresar al territorio nacional en un tiempo mínimo de cinco años, plazo que estimamos viable en razón de que se trata de una falta considerada como grave, por lo que en ese tiempo, el extranjero deberá haber meditado sobre su conducta y evitar reincidir en ella.

El artículo 38-ter, también propuesto se refiere a las causas de deportación y a la sanción mediata que consiste en la inhabilitación para reingresar al país dentro de un término de tres meses como mínimo, el cual servirá para que el extranjero pondere en la importancia de cumplir con los deberes que le impone la Ley General de Población y su Reglamento y opte por evitar reincidir.

Estimamos que ambos numerales resultan viables y representan gran parte de la solución a la problemática imperante en la Ley General de Población en materia de deportación de extranjeros.

Desde otro punto de vista, es necesario que el Instituto Nacional de Migración retome la prevención de conductas que ameriten tanto la deportación como la expulsión de extranjeros, por lo que se debe advertir a los mismos sobre las obligaciones al internarse en el territorio nacional, ya que este tema ha sido prácticamente olvidado por la autoridad migratoria.

CONCLUSIONES

Primera.- Los extranjeros han estado presentes en la mayoría de las civilizaciones antiguas y modernas, ya que la migración es una actividad inherente al ser humano, al tener que salir de su territorio en busca de nuevas y mejores oportunidades de vida para sí mismo y su familia.

Segunda.- Con el paso de los años, los extranjeros han adquirido derechos, casi a la par que los nacionales, en la mayoría de las legislaciones actuales se observa que esta tendencia a equipararlos es parte de los tiempos de democracia y apertura.

Tercera.- Fenómenos como la globalización, el régimen neo liberal y a los tratados que México ha celebrado con otras naciones en materia de Libre Comercio, han influido notablemente para que diariamente lleguen a territorio nacional muchos extranjeros con distintos propósitos, desde el simple turismo o esparcimiento, hasta la inversión de capitales y con ello, la creación de fuentes de empleo para mexicanos.

Cuarta.- El marco legal migratorio de México requiere de una revisión exhaustiva a efecto de reformarse y actualizarse, ya que presenta ciertas inconsistencias y lagunas las cuales no han quedado cubiertas con la reforma y adición de 2008. Tal es el caso de las sanciones, ya que la figura de la deportación no está regulada en la Ley ni en su Reglamento y sin embargo, en la práctica es ampliamente usada.

Quinta.- La carencia de regulación de la figura de la deportación de extranjeros hace que la imposición de tal sanción resulte ilegal y violatorio de garantías individuales.

Sexta.- Es por lo anterior que se propone una reforma y adición a la Ley General de Población, a través del cual se incorporan los artículos 38-bis y 38-ter, explicados en el cuerpo de este trabajo, en los que se regula la figura de la deportación y se diferencia de la expulsión de extranjeros. Con estos numerales esperamos que se logre llenar la laguna jurídica existente en materia de deportación de extranjeros.

Séptima.- Es importante que el Instituto Nacional de Migración lleve a cabo programas tendientes a crear conciencia en los extranjeros que diariamente arriban a nuestro territorio a efecto de que cumplan con sus deberes administrativos y sanitarios y en caso de que no suceda así, se les sancionará de acuerdo con la gravedad de su infracción.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2000.

_____ Delitos Especiales, editorial Porrúa, 6ª edición, México, 2001.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001.

_____ Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, editorial Porrúa, México, 1999.

_____ Primer Curso de Derecho Internacional Público, editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1997.

_____ Segundo Curso de Derecho Internacional Público, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1998.

BAENA PAZ, Guillermina, Metodología de la Investigación, Publicaciones Cultural, México, 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001.

_____ Las Garantías Individuales, editorial Porrúa 30ª edición, México, 1998.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, 38ª edición, México, 1998.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, editorial Porrúa , 50ª edición, México, 1998.

GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraw Hill, México, 1998.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Temas Selectos de Derecho Internacional. UNAM, 2ª edición, México, 1994.

GUERRERO VERDEJO, Sergio, Derecho Internacional Público. UNAM, ENEP Aragón, Estado de México, 2002.

127

GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, El Código Penal Comentado, editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1996.

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1998.

LÓPEZ BASSOLS, Hermilo, Derecho Internacional Público Contemporáneo, editorial Porrúa, México, 2001.

MALPICA DE LA MADRID, Luis, La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano. Noriega Editores, México, 2002.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Pax-México, 12ª edición, México, 1993.

ORUÉ, José Ramón De y Arregui, Manual De Derecho Internacional Privado editorial Reus, Madrid, 1952.

_____ Delitos Federales. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2001

_____ Síntesis De Derecho Penal. Parte General, editorial Trillas, 2ª Edición de la 4ª Reimpresión, México, 1998.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Editorial Oxford, México, 1999.

_____ Teoría General del Proceso. Editorial Oxford, 4ª edición, México, 1996.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado, editorial Harla, 6ª edición, México, 1992.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría General del Estado, editorial Porrúa, 31ª edición, México 1999.

REUTER, Paul, Introducción al Derecho de los Tratados, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1999.

SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, S.A., 14ª edición, México, 1993.

SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, editorial Porrúa, 16ª edición, México, 1999.

_____ Derecho Administrativo, Primer Curso, editorial Porrúa, 20ª edición, México, 1999.

_____ Derecho Administrativo. Segundo Curso, editorial Porrúa, 19ª edición, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, 32ª edición, México, 1998.

LEGISLACIÓN NACIONAL

“Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, última reforma D.O.F. 27 de abril del 2010, 16ª edición, Editorial Isef, México, 2010.

“Ley Orgánica de la Administración Pública”, última reforma D.O.F. 17 de junio de 2009, S.N.E, Editorial Pac, México, 2010.

“Ley de Amparo”, última reforma D.O.F. 17 de junio de 2009, 16ª edición, Editorial Isef, México, Distrito Federal, 2010.

“Ley General de Población”, última reforma D.O.F. 17 de abril de 2009, 16ª edición, Editorial Isef, México, Distrito Federal, 2010.

“Código Penal Federal”, última reforma D.O.F. 20 de agosto de 2009, 3ª edición, Editorial Sista, México, Distrito Federal, 2009.

“Código Federal de Procedimientos Penales”, última reforma D.O.F. 20 de agosto de 2009, 3ª edición, Editorial Sista, México, Distrito Federal, 2009.

“Código Federal de Procedimientos Civiles”, última reforma D.O.F. 30 de diciembre de 2008, 19ª edición, Editorial Isef, México, Distrito Federal, 2010.

“Código Penal Para el Distrito Federal”, última publicación G.D.F. 18 de enero de 2010, 3ª edición, Editorial Sista, México, Distrito Federal, 2010

“Reglamento de la Ley General de Población”, última reforma D.O.F. 29 de noviembre de 2006, 16ª edición, Editorial Isef, México, Distrito Federal, 2010.

“Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, última reforma D.O.F. 01 de septiembre de 2004, 16ª edición, Editorial Isef, México, Distrito Federal, 2010.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

“Convención Sobre Condiciones de los Extranjeros”, Habana, República de Cuba, 20 de febrero de 1928, D.O.F. 14 de septiembre de 1934, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, 1º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1981.

“Carta de las Naciones Unidas”, San Francisco, California, Estados Unidos de América, 26 de junio de 1945, D.O.F. 14 de febrero de 1948, en SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1993.

“Carta de la Organización de los Estados Americanos”, Bogotá, 30 de abril de 1948, D.O.F. 18 de noviembre de 1994, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, 1º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1981.

“Declaración Universal de los Derechos Humanos “, París, Francia, 10 de diciembre de 1948, D.O. F. 14 de febrero de 1975, en SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1993.

“Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales“, Viena, Austria, 16 de diciembre de 1966, D.O.F. 12 de mayo de 1972, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, 1º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1981.

“Protocolo de Reformas a la Carta de la organización de los Estados Americanos“, Buenos Aires, Argentina, 27 de febrero de 1967, D.O.F. 07 de mayo de 1981, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, 1º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1981.

“Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados“, Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, D.O.F. 14 de febrero de 1975, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, 1º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1981.

“Convención Americana de los Derechos Humanos“, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, D.O.F. 07 de mayo de 1981, en SZEKELY, Alberto, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, 1º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1981.