

230
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**EL REGIMEN JURIDICO DE LA INTERNACION DE
EXTRANJEROS BAJO LA CARACTERISTICA
MIGRATORIA DE "CARGO DE CONFIANZA" A LA
LUZ DE LA LEY GENERAL DE POBLACION**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FLORIBERTO MORALES MOLINA

ASESOR: LIC. HECTOR VEGA HERRERA.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A la "ENEP" CAMPUS ARAGON.

Por brindarme la oportunidad y concederme el privilegio de conocer y aprender el Derecho.

Al Lic Hector Vega Herrera.

Con todo mi respeto y gratitud por su colaboración y dirección en la realización del presente trabajo

A la Memoria de Don Alfonso Martínez Camacho y de la Sra Araceli Belmonte Arriero

A la Memoria de Don Sergio Agüero Colmenares

Al todo poderoso que con su luz nos permite llegar a las metas que nos fijamos

Gracias

A mis Padres:

Ascension y Nieves mi agradecimiento y respeto por los consejos y el ejemplo que me han dado.

A Araceli.

Por que en todo momento me brindo su amor y apoyo en la realización de una de las metas de mi vida

A todos mis hermanos

Especialmente a Javier y Reyna por el apoyo recibido de ellos

EL REGIMEN JURIDICO DE LA INTERNACION DE EXTRANJEROS
BAJO LA CARACTERISTICA MIGRATORIA DE
"CARGO DE CONFIANZA" A LA LUZ DE
LA LEY GENERAL DE POBLACION

INDICE

| | Pag |
|---|-------|
| INTRODUCCION | VIII |
| CAPITULO I EL INMIGRANTE | 1 |
| 1. El Concepto de Inmigrante | 1 |
| 1 1 Definición Histórica | 2 |
| 1 2 Definición Jurídica | 8 |
| 1 3 Ley General de Población | 9 |
| 1 4 Antecedentes Históricos en México | 11 |
| 1 4 1 Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 | 17 |
| 1 4 2 Ley de Inmigración de 1909 | 19 |
| 1 4 3 Ley de Migración de 1926 | 19 |
| 1 4 4 Ley de Migración de 1930 | 20 |
| 1 4 3 Ley General de Población de 1936 | 21 |
| 1 4 4 Ley General de Población de 1947 | 21 |
| 1 5 Tipos de Migración | 22 |
| 1 6 La Transculturación y la Asimilación | 25 |
| 1 7 La importancia de los movimientos migratorios en la población | 27 |

| | |
|---|----|
| CAPITULO II 2 EL ESTATUS DEL EXTRANJERO EN NUESTRO PAÍS | 28 |
| 2 El estatus del extranjero en nuestro país | 28 |
| 2 1 El concepto de extranjero | 28 |
| 2 1 1 El concepto de extranjero a través de la legislación mexicana (1814-1934) | 28 |
| 2 1 2 El principio de equiparación entre nacionales y extranjeros en la legislación mexicana | 32 |
| 2.1 3 Ley General de Población | 35 |
| 2.2 Internación ilegal o irregular de extranjeros a territorio nacional..... | 38 |
| 2 3 Internación y legal estancia de extranjeros en nuestro país | 38 |
| 2 3 1 Conceptos Jurídicos en Materia de internación y estancia de extranjeros | 38 |
| A) Migración | 39 |
| B) Emigración | 40 |
| C) Inmigración | 41 |
| 2 3 2 Políticas migratorias | 42 |
| 1 Política de Puerta Abierta | 42 |
| 2 Política Prohibicionista | 43 |
| 3 Política Selectiva | 44 |
| 2 4 La facultad discrecional | 45 |
| 2 5 Las calidades migratorias | 48 |

| | Pag |
|--|-----|
| A) No Inmigrante | 49 |
| I Turista | 50 |
| II. Transmigrante | 50 |
| III. Visitante | 50 |
| IV Ministro de Culto o Asociado Religioso | 51 |
| V Asilado Político | 51 |
| VI. Refugiado | 51 |
| VII Estudiante | 52 |
| VIII Visitante Distinguido | 53 |
| IX Visitantes Locales | 53 |
| X Visitante Provisional | 53 |
| XI Corresponsal | 53 |
| B) Inmigrante | 49 |
| I Rentistas | 55 |
| II Inversionistas | 55 |
| III Profesional | 55 |
| IV. Visitante Cargo de Confianza | 56 |
| V Científico | 56 |
| VI Técnico | 56 |
| VII Familiares | 56 |
| VIII Artistas y Deportistas | 57 |

| | Pag. |
|--|------|
| IX Asimilados | 57 |
| 2.6 El Procedimiento de Internación | 57 |
| 2.6.1 La internación de turistas | 63 |
| 2.6.2 La internación de extranjeros de nacionalidad canadiense o estadounidense considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte | 66 |
| 2.6.3 La internación de extranjeros de nacionalidad Colombiana o Venezolana considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela | 70 |
| 2.6.4 La internación de extranjeros de nacionalidad Costarricense considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica | 75 |
| 2.6.5 La internación de extranjeros de nacionalidad Boliviana considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia | 79 |
| 2.6.6 La internación de extranjeros que contribuyan a la realización de actividades Industriales, Comerciales, Financieras, de Desarrollo Tecnológico y otras de carácter económico que benefician al país | 83 |
| 2.7 La legal estancia de los Extranjeros en territorio nacional | 86 |
| 2.7.1 Disposiciones de la Ley General de Población | 86 |
| 2.7.2 Calidad de No Inmigrante | 86 |
| 2.7.3 Calidad de Inmigrante | 87 |
| 2.7.4 Calidad de Inmigrado | 88 |

| | | |
|-----|--|----|
| 2 8 | Acuerdos por los que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población en favor del Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, del Comisionado del Instituto Nacional de Migración de los Coordinadores de Regulación de Estancia, y Jurídico, así como de los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento a su cargo, de los Delegados y Subdelegados del propio Instituto. | 89 |
|-----|--|----|

| | | |
|---|---|-----|
| CAPITULO III 3 EL CARGO DE CONFIANZA EN | | |
| | LA LEGISLACION MEXICANA | 93 |
| 3 1 | Antecedentes | 93 |
| 3.1.2 | Exposición de motivos de la Ley de 1970 | 96 |
| 3 1 3 | Trabajadores de confianza | 100 |
| 3.1.4 | Naturaleza de las labores de confianza | 105 |
| 3 2 | No Inmigrantes bajo la característica de cargo de confianza | 109 |
| 3 2.1 | Requisitos mínimos para solicitar cambio de característica migratoria de turista a visitante con cargo de confianza | 112 |
| 3 2 3 | Requisitos mínimos para solicitar internación como No Inmigrante bajo la característica de cargo de confianza | 114 |
| 3 3 | Inmigrantes bajo la característica migratoria de cargo de confianza | 115 |
| 3 3 1 | Requisitos mínimos para solicitar cambio de característica migratoria de turista a inmigrante cargo de confianza | 117 |
| 3 3 2 | Requisitos mínimos para solicitar internación como inmigrante cargo de confianza | 118 |
| 3 3 3 | Requisitos mínimos que deberán cumplir los extranjeros para internarse al país | 122 |

| | Pag. |
|--|------|
| 3.4. LOS MEDIOS DE DEFENSA QUE PUEDE INTERPONER EL EXTRANJERO EN CASO DE NEGARSELE LA INTERNACION O CAMBIO DE CARACTERISITCA MIGRATORIA DE CARGO DE CONFIANZA | 129 |
| LOS MEDIOS DE DEFENSA EN PARTICULAR | 129 |
| A) EL RECURSO DE REVISION. | 129 |
| 3.4.1 La definición de recurso administrativo | 129 |
| 3.4.2 El objeto del recurso administrativo | 131 |
| 3.4.3 Elementos esenciales del recurso administrativo | 133 |
| 3.5 El recurso administrativo en materia de población (Recurso de Revisión) | 134 |
| 3.5.1 El objeto del recurso administrativo en materia de población | 134 |
| 3.5.2 El recurso de revisión | 135 |
| 3.5.3 La autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso | 137 |
| 3.5.4 Los requisitos para interponer el recurso | 138 |
| 3.5.5 La suspensión del acto reclamando | 141 |
| 3.5.6 El silencio administrativo | 142 |
| 3.5.7 La respuesta de la autoridad administrativa | 144 |
| B) EL JUICIO DE AMPARO | 147 |
| 3.6 LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA | 150 |
| 3.6.1 Dirección General de Servicios Migratorios | 153 |
| 3.6.2 Instituto Nacional de Migración | 160 |

| | Pag. |
|--------------------|------|
| C) | 180 |
| SUGERENCIAS | 180 |
| CONCLUSIONES | 182 |
| BIBLIOGRAFIA | 188 |

INTRODUCCION

La migración significa todo movimiento de personas en el tiempo, en el espacio físico o en la estructura social.

La movilidad física se llama generalmente migración. Este fenómeno es cada vez más frecuente en la sociedad moderna; en el se incluye el traslado forzoso de grandes grupos de población, los motivos son muy diversos, la mayoría atiende a la superación, seguridad o buscando nuevas y mejores oportunidades de desarrollo, la migración voluntaria y en algunos casos por escapar de la violencia o de las persecuciones políticas.

A través de la historia, el fenómeno migratorio se ha constituido en uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, por la magnitud y sus repercusiones en las relaciones internacionales y en la vida activa interna de las naciones, ya que los desplazamientos ordenados de los extranjeros, son un componente importante en las relaciones políticas y diplomáticas bilaterales entre países de diferentes naciones que buscan responder de manera efectiva al reto que plantea el flujo de inmigrantes.

La política migratoria del gobierno mexicano, se formula y aplica a partir del reconocimiento de que somos un país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migratorios, por lo que la migración es tema determinante en su relación con los Estados de la región.

La presente investigación, tiene por objeto realizar un análisis estrictamente jurídico de la migración actual de extranjeros a nuestro país, el problema principal que se estudiará es el régimen jurídico de la internación de extranjeros que ingresan a nuestro país para desempeñar un cargo de dirección bajo la característica migratoria de Cargo de Confianza, y los recursos para combatir el ejercicio de la facultad discrecional que por ley le es conferida a la Secretaría de Gobernación, para negar su ingreso a nuestro país o el cambio de característica migratoria.

El presente trabajo, está integrado por tres capítulos, sugerencias y conclusiones. En el primer capítulo, hablaremos de la definición de inmigrante, antecedentes históricos, tipos de migración, la importancia de los movimientos migratorios en la población y la transculturación y la asimilación.

En el segundo capítulo incluiremos el concepto de extranjero, el procedimiento de internación, y su status en nuestro país, considerando el estado de las personas como una situación de carácter permanente en la que se encuentra un sujeto en relación con la Nación, con los miembros de su familia o con el grupo social en el que vive, las diferentes calidades y características migratorias y la discrecionalidad que por ley le es otorgada a la Secretaría de Gobernación para resolver asuntos migratorios.

En el tercer capítulo, incluiremos el cargo de confianza, los medios de defensa que puede interponer un extranjero al negar la autoridad migratoria su internación o cambio de calidad y característica migratoria, la competencia de la Autoridad Administrativa, igualmente se presentan las sugerencias y conclusiones a que he llegado, esperando que el tema a tratar sea de interés para los maestros que integran el H. Jurado.

CAPITULO I

1. El Inmigrante.

La dimensión humana presenta por la inmigración es digna de ser considerada. Es importante tomar en cuenta lo que supone para el inmigrante la experiencia de ponerse en contacto con otros países y culturas completamente diferentes.

El concepto de inmigración, involucra toda una política sobre la materia. Debe ser analizado tomando en cuenta la figura del inmigrante en el periodo histórico que se estudia junto con la legislación de cada Estado y la posición doctrinal adoptada. Se refiere a un fenómeno social sujeto a transformarse en su contenido en tanto cambie el problema y las circunstancias en las cuales se presenten. Por lo mismo no tiene una sola definición; dependiendo del punto de vista con que se contemple.

Es considerado inmigrante, a toda persona que entra a un país diferente de aquel en el cual reside, con la finalidad de trabajar, de estudiar, de acompañar a su cónyuge, ascendientes o descendientes directos en busca de mejores condiciones de vida o por escapar de la violencia o persecuciones políticas de que sean objeto

En sentido estricto, determina el asentamiento temporal o permanente del extranjero en la comunidad receptora.

Así, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho,¹ manifiesta que inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

1.1 Definición histórica.

En la antigüedad algunas culturas identificaban el concepto de inmigrante como semejante al extranjero.

Así, la Enciclopedia Universal Ilustrada Europa América,² en los antecedentes históricos, establece que en la India, en el Código de Manu, su ley fundamental en lo religioso y en lo político, consideraba al extranjero como un paria, es decir, su vida no tenía significado en la Ley.

En Egipto, la crueldad hacia el extranjero se reflejaba en el mismo sentido. Por el contrario, el pueblo hebreo obediente a los preceptos de la Biblia, los trataba bien. Lo mismo sucedía con los fenicios, por razones de carácter mercantil.

En Grecia, estaban más abiertos a los extranjeros a los que se les llamaba Metecos. El Estado disponía de un barrio especial para su hospedaje.

La condición jurídica de los extranjeros en Atenas era variable, según la clasificación que les correspondía, existían tres clases, a saber: Isopolitia, Metecos y Bárbaros.

¹ Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara, Diccionario de Derecho, Mexico, 1997, Editorial Porrúa, S.A., 24.ª edición, p. 323

² Enciclopedia Universal Ilustrada Europa América, Espasa Calpe, Tomo XXII, Barcelona, España, 1988, p. 1564

La clase isopolitia, comprendía extranjeros admitidos en territorio ateniense por tratados de amistad, se les llama isoletes y gozaban de determinados derechos como los de trabajo y residencia.

El segundo grupo de extranjeros eran los metecos, que tenían que pagar una capitación (impuesto) llamada metaikeon para poder residir en Atenas, dependían de la jurisdicción del polemarchus y tenían que estar asistidos en juicio por una próxena (ciudadano solvente que generosamente adquiría este compromiso). La proxenia es una institución en cuya virtud se confiere a un notable del país el amparo oficial del extranjero.

Un tercer grupo de extranjeros es el de los bárbaros o esclavos, que son individuos carentes de todo derecho, en la inteligencia que podían emanciparse aquellos que hubiesen prestado eminentes servicios

En Roma, la Ley de las XII Tablas establecía el principio *hostis* que quiere decir, precisamente, extranjeros y no enemigos.

En el derecho romano la palabra peregrino se aplicaba al hombre libre, pero no ciudadano que se encontraba en el territorio romano

Se consideraban peregrinos:

A). Los habitantes pertenecientes a los Estados independientes de Roma Carecían de toda protección legal, el *jus civile* sólo era aplicado a los ciudadanos y se hacía constar así en la ley.

B). Aquellos habitantes que no eran ciudadanos romanos y que buscaban asegurar el goce y la protección legal, debían celebrar con Roma un tratado recíproco que fuera benéfico a los intereses de sus respectivas ciudades

Con la expansión, la influencia romana fue aumentando, y todas las ciudades quedaron sujetas a los romanos, así la condición jurídica del peregrino fue mejorando.

Para los habitantes de los pueblos sometidos a Roma que no habían obtenido la civitas, su condición variaba según el tratado que estos pueblos celebraran con Roma o la organización que recibiese el territorio sometido.

Los habitantes latinos, aunque incluidos en el concepto general de peregrino, formaban parte de un grupo privilegiado con derechos especiales frente a otros peregrinos.

Los latinos se dividían en: latinos colonarios y latinos juanianos. Los latinos colonarios eran habitantes de las colonias latinas, es decir aquellas que poseían el *jus commercio*

Los latinos juanianos formaban un grupo artificial, creado por la ley jvani en el año 19 D.C. Esta ley otorgaba a los esclavos manumitidos en forma no solemne, la libertad, pero no la ciudadanía romana. Su status era similar a los latinos colonarios.

La constitución antoniana expedida por Antonio Magno Caracalla en el año 212 D.C., contempla algunas excepciones, al conceder la ciudadanía romana a todas las colonias donde regía el derecho latino. Esta drástica innovación tuvo el efecto

de extender el derecho a todos los peregrinos, los cuales muchas veces ni siquiera conocían ni entendían el latín.

El cristianismo que declara a todos los hombres hermanos, contribuyó poderosamente a humanizar el concepto de extranjero.

Con el desarrollo del comercio y la misma guerra con las cruzadas posibilitan contactos recíprocos entre los individuos de distintos países empeñados en una empresa común. Así, se crea un clima de relativa seguridad entre los comerciantes y las gentes de diferentes oficios que pasan de un país a otro, de esta forma surgió el reconocimiento de los derechos.

En la Edad Media, con el régimen de los oficios surgidos del sistema corporativo de trabajo se comenzaron a jerarquizar normas jurídicas tendientes a unificar el sistema de prestación del trabajo y a instituir un régimen de protección aplicado tanto a los nacionales como a los extranjeros.

La legislación Universal de España e Indias, menciona ciertas normas referentes a las licencias para ir a las Indias:

En la ley I el emperador don Carlos y el Príncipe Gobernador Lord 123, de la Casa don Carlos, se declara que ningún natural ni extranjero pasaren a las indias sin licencia del Rey, o de la contratación, en los casos que pudiera darla, si algunos pasaren sin calidad, por el mismo hecho pierda los bienes que allá adquiere para la cámara y fisco, menos la quinta parte que sean para el denunciador, y sean echados de las Indias y traer oro, plata, piedras, ú otros bienes á la contratación

aunque sean bienes de difuntos desen por pérdidas, y se apliquen al fisco dando al denunciador la quinta parte, como dicho es.³

La inmigración occidental a las indias, inicialmente se reservó a los castellanos, sin embargo, el derecho de emigrar al Nuevo Mundo pronto se extendió a los peninsulares en general.

Existe una recopilación de don Felipe II que establecía:

En la ley 28, Don Felipe allí, año 1596. Don Carlos III, no resida en Indias y sean tenidos por extranjeros los que no fuesen naturales de Castilla, León, Aragón, Valencia, Cataluña, Navarra y los de las islas de Mallorca y Menorca, también sean tenidos por tales los portugueses.⁴

En la Nueva España, se prohibió expresamente la entrada a moros o judíos recientemente convertidos (así como a sus hijos), a los reconciliados por la inquisición o a los hijos o nietos, o sea quemados o herejes, a los esclavos blancos, negros, loro (mulatos), berberinos, ladinos, a los gitanos, al igual que a sus hijos y sirvientas, a quienes se hubieran criado entre los moros, y a las mujeres solteras (las casadas sólo podrían entrar si las acompañaban sus maridos o estos las llamaban desde las Indias).

Con el fin de fomentar ciertas artesanías se permitió incluso la inmigración de extranjeros, mediante fianza ante la Casa de Contratación, si se casaban con castellanas y establecían su residencia, durante cierto tiempo, en la Nueva España (diez, luego veinte años).

³ Pérez y López, Antonio Xavier, Teatro de la Legislación universal España e Indias, imprenta Espinosa tomo XXII, Madrid, España, 1900 p. 163 .

El reconocimiento de estos derechos hacia el extranjero como al nacional tiene su expresión más concreta en la Revolución Francesa que establece la extensión universal de los principios jurídicos reflejados a través de la libertad, los derechos humanos y la igualdad ante la ley de todos los individuos, sin averiguar sus orígenes, fronteras, brindándoles indistintamente la protección del derecho positivo por la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789.

En el siglo XIX se inició un proceso muy importante de migraciones laborales desde países con bajos salarios a otros con niveles más altos. Fue algo corriente en Europa, como por ejemplo de Irlanda a la Gran Bretaña, de Italia, España. y Bélgica a Francia, de Italia a Suiza o de Polonia a Alemania.

Los extranjeros, bajo este supuesto, eran bien recibidos por los empresarios, ya que su mano de obra era más barata y trabajaban sin presión salarial, además de poder ser despedidos cuando ya no eran necesarios. Este tipo de emigración llegó a provocar acusadas reacciones negativas por parte de los trabajadores nativos, fue necesario idear una serie de medidas para regular los flujos, y al mismo tiempo, reducir al mínimo el asentamiento, algo que puede considerarse como un antecedente de los actuales programas de trabajadores huéspedes en Alemania y Suiza.

Los conflictos revolucionarios democráticos y nacionales proporcionaron la aparición de un tipo peculiar de extranjeros denominados refugiados, a causa de sus opiniones y afiliaciones políticas. Las idas y venidas de refugiados políticos se convirtieron en moneda corriente a lo largo del siglo XIX, en su mayoría procedentes de las filas revolucionarias y los movimientos nacionalista. Esto-

¹ Ob. cit. p. 63

exiliados que usualmente consistían de pequeños grupos de profesionistas titulados, encontraron con facilidad asilo entre los emergentes regímenes liberales de Europa y América.

A principio del siglo XX se dictaron medidas para evitar la entrada de los extranjeros o inmigrantes en diferentes Estados o países. Con el surgimiento de los regímenes totalitarios los extranjeros como los inmigrantes eran mal vistos. Estas ideologías los definían como indeseables racialmente e inferiores. Los Estados receptores pusieron en marcha medidas y retenes fronterizos más estrictos e impulsaron una serie de limitaciones a las entradas (con el propósito de asentamientos). En Alemania y la Gran Bretaña comenzaron a prohibir la entrada de judíos procedentes de Europa.

Después de la segunda Guerra Mundial, según Casteles y Godula Kosach,⁵ al concluir la década de los cincuenta y al iniciarse la de los sesenta, en Europa occidental empieza a haber términos para referirse a los inmigrantes como a los extranjeros.

En Alemania y Suiza los inmigrantes eran designados oficialmente empleados extranjeros. En Suiza se usa con frecuencia el término *Fremdarbeiter* que significa literalmente trabajador extranjero, en Alemania se emplea el vocablo *Gastarbeiter* que significa trabajador huésped

En Francia se emplea la palabra extranjero, ya que todos se consideraban como asentadores en potencia. Por último, en la Gran Bretaña la idea de inmigrante ha venido a ser prácticamente un sinónimo de persona de raza negra.

⁵ Casteles, Stephen y Godula, Kosack., Los trabajadores inmigrantes y la estructura de la clase en la Europa occidental, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1984 p. 21

Por último, para los regímenes ex-socialistas el concepto de inmigrante era sinónimo de traidor.

1.2. Definición Jurídica.

Soto Alvarez en su libro Selección de términos jurídicos, políticos, económicos, y sociológicos,⁶ define que inmigrar significa llegar a un país para establecerse en él, los que emigran de otro país, para adquirir derechos de radicación definitiva, los inmigrantes deben de cumplir determinados requisitos exigidos por la ley.

La Enciclopedia Jurídica Omeba,⁷ presenta el concepto dado por la Organización Internacional del Trabajo en el año 1922, la definición de emigrante e inmigrante están íntimamente ligados, no hay que perder de vista que el mismo individuo que es emigrante al partir se convierte en inmigrante a su llegada.

La enciclopedia citada, considera inmigrante a todo extranjero que llega en busca de trabajo con intención explícita o presumible de establecer en él de manera permanente.

En la conferencia de Roma de 1924, el delegado francés Poullot propuso establecer la clasificación de inmigrado, para el inmigrante radicado definitivamente, lo que no fue aceptado, la legislación mexicana adopta el término de inmigrante para el extranjero que adquiera derechos de radicación definitiva en el país

⁶ Soto Alvarez, Clemente, Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos, Limusa, México, D.F., 1985, pp 157 y 158

⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill Tomo XV, Buenos Aires, Argentina, 1986, p 892

1.3 Ley General de Población.

Por lo que toca al derecho positivo mexicano, la definición del inmigrante se encuentra contenida en el artículo 44 de la Ley General de Población que estipula:

"Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en nuestro país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado "

El Término inmigrado en la ley general de población, se define como:

"El extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país"
(Artículo 52)

La inmigración puede estar impulsada por objetivos laborales y económicos en la que convergen el interés del país que recibe a los científicos, técnicos y demás extranjeros que ayudan al progreso nacional; con el interés por parte del extranjero de obtener una remuneración o mejores condiciones de trabajo.

La ley general de población, en su artículo 77, establece la definición de emigrante

"Son emigrantes los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero".

Dicho individuo sale de su patria en busca de trabajo, con el propósito de reunirse con su cónyuge, ascendientes o descendientes directos o buscando mejores condiciones económicas y en algunos casos por escapar de la violencia o de las persecuciones políticas de que son objetos.

El inmigrante es un personaje desconocido como individuo, a pesar que siempre está presente en nuestro medio social habitual, en nuestras ciudades, nuestras fábricas y empresas es quien en los últimos años, ha equilibrado la balanza de pagos, quien ha hecho que el paro obrero no alcance grandes cifras, a la vez que con el envío de sus ahorros ha mantenido a sus familias en su lugar de origen y ha ayudado, eficazmente, a los nuevos emigrantes a seguir el mismo camino cuando las circunstancias así lo exigen.

Como ser humano, el emigrante hace un esfuerzo considerable a nivel emocional para renunciar, de modo temporal o definitivo, a lo que le pertenece, su hogar de origen; sus costumbres; sus parientes y amigos, a la vez de obtener capacidad para adaptarse y, en el mejor de los casos, poderse integrar al nuevo medio, con toda su complejidad cultural, idiomática y de costumbres.

1.4 Antecedentes Históricos en México.

Se puede decir que la historia legislativa en materia migratoria en México, inicia en el año de 1811 con los Elementos Constitucionales de D. Ignacio López Rayón, que sucedió en el mando insurgente al Padre Hidalgo, se hace referencia al tema con un puro espíritu nacionalista manifestando en el artículo vigésimo que todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá pedir carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y desacuerdo del Protector Nacional. Más sólo los patricios obtendrán los empleos, sin que en ésta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza.

En la Sesión inaugural del Congreso Nacional instalado en Chilpancingo, Guerrero, del 6 de noviembre de 1813, el General en Jefe del movimiento Insurgente D. José Ma. Morelos y Pavón pronuncia y da lectura a 23 puntos que

con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó para la elaboración de la nueva constitución (la de Apatzingán, Michoacán de 1814).

En este documento, el General Morelos, declara en el artículo primero que la América (entonces Nueva España) es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía y que así se sancione, dando al mundo las razones; y posteriormente en sus artículos noveno y décimo señala que los empleos los obtengan sólo los americanos (se refería a los septentrionales hoy mexicanos) y que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

Este pronunciamiento de Morelos en los numerales antes citados, es desde nuestro punto de vista el primer rasgo de política migratoria.

Estos dos documentos básicos, de los insignes D. Ignacio López Rayón y D. José Ma. Morelos y Pavón fueron el antecedente legislativo directo para el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán) del 22 de octubre de 1814, que contenía dos títulos, el Primero relativo a los principios o Elementos Constitucionales y el Segundo sobre la Forma de Gobierno

En el capítulo tercero De los Ciudadanos estableció en los artículos trece y catorce, respectivamente, que se consideraban ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella; y que los extranjeros radicados en ese suelo, que profesaren la religión católica y no se opusieran a la libertad de la nación, se considerarían también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarían de los beneficios de la ley.

Igualmente señalo en el artículo diecisiete que los transeúntes (consideramos que se refería a los extranjeros no españoles) serian protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes y que sus personas y propiedades gozarían de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconocieran la soberanía e independencia de la nación y respetasen la religión católica.

En el ínterin de las luchas insurgentes, estuvo vigente en nuestro país una constitución española, la expedida por las Cortes de Cádiz, jurada el 19 de marzo de 1812 y que lo fuera para la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año

Establecía que la nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y que eran de esa nacionalidad todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las españas y los hijos de éstos; los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza; los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la monarquía, y los libertos desde que adquieran la libertad en las españas.

Años más tarde y poco antes de que se lograra la independencia de España, en la época del Imperio Mexicano, es proclamado en el pueblo de Iguala, Guerrero por D. Agustín de Iturbide, el Plan que lleva el mismo nombre un 24 de febrero de 1821, y se dirige a todos los americanos, bajo cuyo nombre comprende no sólo a los nacidos en América, sino a los europeos, africanos y asiáticos que en ella residían y proclama la independencia de la América Septentrional como libre y señora de si misma, ya no dependiente de la España, ni de otra nación alguna y establece que todos los habitantes de el Imperio Mexicano sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo y sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas

Por los tratados de Córdoba firmados el 24 de agosto de 1821, se establece que España reconoce por nación soberana e independiente a nuestra patria y que en lo sucesivo se le llamará Imperio Mexicano y que toda persona queda en estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde le convenga, sin que haya derecho de privarle de esa libertad. En este caso están los europeos avecindados en el referido Imperio y los americanos residentes en la península ibérica y por consiguiente podrían permanecer y adoptar esta o aquella patria o pedir la expedición de su pasaporte, mismo que no podría negárseles para salir del reino en el tiempo que se les prefijare, llevando o trayendo consigo sus familias y bienes.

A raíz de la independencia y del fortalecimiento de una nueva nacionalidad, se empieza a tener más cuidado con el fenómeno de la inmigración y por tal, una mejor conceptualización constitucional sobre el ser nacional, sus derechos y obligaciones y consecuentemente la diferencia entre extranjero y patrio.

En las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente del 29 de diciembre de 1836, se establecían los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, diferenciando claramente entre quienes eran mexicanos por nacimiento y los no nacidos en territorio de la República, pero que estaban fijados en él cuando éste declaró su independencia, juraron la acta de ella y han continuado residiendo en el mismo o los que introducidos legalmente después de la independencia, hayan obtenido carta de naturalización, con los requisitos que prescriben las leyes.

Los extranjeros que se hubieren internado legalmente en la República Mexicana, gozaban de todos los derechos naturales, además los que se estipulaban en los

tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones y estaban obligados a respetar la religión y sujetarse a las leyes del país.

Igualmente se dispuso que los extranjeros no podrían adquirir en la República Mexicana propiedad raíz, si no se habían naturalizado, casado con mexicana y se arreglaren a lo demás que prescribieran las leyes respectivas.

Para el 23 de septiembre de 1841, existió un decreto por el cual el extranjero no podía ejercer el comercio al menudeo.

El título correspondiente a "Nación mexicana, la religión, el territorio, la condición general de sus habitantes y la distribución de poderes" de las Bases orgánicas del 12 de junio de 1843, comprende una parte referente a los extranjeros que en su artículo 8º establecía:

"Son extranjeros los que no poseen la calidad de mexicanos" ⁸

Además establecía que los extranjeros podrán gozar de todos los derechos que concedan las leyes mexicanas, de acuerdo a los respectivos tratados firmados por el gobierno mexicano con las naciones correspondientes.

En este ambiente de sucesivas medidas de índole restrictivas, encontramos la Ley de Extranjería y Nacionalidad del 30 de enero de 1854. Aunque fue revocada después del triunfo de los partidarios del Plan de Ayutla, es probable que en la práctica esta ley se haya aplicado hasta que fue sustituida en 1886 por la ley Vallarta

⁸ Lena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México de 1808-1995* Editorial Porrúa México, D.F. 1995 p. 63

La Constitución de 1857 fue la primera en el mundo que reconoció los derechos del hombre como base de las instituciones sociales, igualando el goce de esos derechos a los extranjeros y nacionales, con la única diferencia que los extranjeros podían ser expulsados si eran considerados perniciosos.

Durante la presidencia del general Tomás Mejía, en el Plan de Sierra Gorda se realizó el deseo de resguardar la emigración y otorgar garantías al extranjero, además de proteger su industria, su talento, sin que esto significara la dominación en los asuntos internos de México.

Orozco Frias en su libro Fuentes históricas de México 1821-1867 recoge un decreto del 11 de agosto de 1864 del presidente Benito Juárez. Por el cual invita a los extranjeros a reforzar las filas republicanas contra el imperio para la defensa de la independencia de México y las instituciones republicanas.

En este decreto se establece que todos los extranjeros que se presenten con las armas necesarias para la infantería o caballería al servicio del gobierno constitucional en la defensa de la independencia de México y sus instituciones republicanas, se les dará a más de los sueldos asignados por la ley del ejército, un premio en terrenos al terminar la guerra.

El Estatuto del Segundo Imperio Mexicano, siendo emperador Maximiliano de Habsburgo, el día 10 de abril de 1865, igualó las condiciones de los nacionales y extranjeros, puesto que garantizaba a todos los habitantes del imperio la igualdad ante la ley, su seguridad personal y en su propiedad, el libre ejercicio del culto y la libertad de publicar sus opiniones

En el año de 1877, el gobierno mexicano pensó en impulsar la inmigración europea, sobre todo de belgas y alemanes, aunque de preferencia de origen latino como italianos, españoles y portugueses, al ser la única manera de impedir que México se convirtiera en un anexo de los Estados Unidos de Norteamérica o de Japón. En el mismo año el presidente de la República informó al Congreso de la Unión la necesidad imperiosa de aceptar la inmigración.

1.4.1 Ley de Extranjería y Naturalización de 1886

El 28 de mayo de 1886 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Extranjería y Naturalización, también conocida como la Ley Vallarta por el nombre de su autor el ilustre jurista Ignacio L. Vallarta, la cual sustituyó a la ley de 1854. Posee un gran adelanto al fijar la condición jurídica de los extranjeros en México. Durante su vigencia se integraron algunos elementos importantes para la época. Dicha ley se dividía en cuatro capítulos primero, denominado "De los mexicanos y de los extranjeros"; el segundo capítulo, comprendía disposiciones sobre expatriación; el capítulo tercero, comprendía disposiciones sobre naturalización, y el cuarto capítulo, incluía los derechos y las obligaciones de los extranjeros. Esta Ley precisó que todo individuo gozará de las garantías individuales y de los derechos civiles de este país. Tales disposiciones podían aplicarse a los extranjeros siempre y cuando se contrataran legalmente en el territorio, sin importar su nacionalidad. En los artículos 31 y 33 encontramos lo referente a la condición jurídica de los extranjeros:

"Artículo 31 En la adquisición de terrenos baldíos y nacionales de bienes raíces y buques los extranjeros no tendrán necesidad de residir en la República, pero quedarán sujetos a las restricciones que les impongan las leyes vigentes, bajo el concepto de que se reputará enajenación todo arrendamiento que al término del contrato excedan de diez años"

Como vemos aquí, se da una cierta libertad al extranjero de adquirir bienes raíces sin necesidad de perder su nacionalidad de origen, como lo disponían las leyes anteriores. En el artículo 33 se contempla la siguiente disposición:

"Los extranjeros sin perder su nacionalidad pueden domiciliarse en la República para todos los efectos legales; la adquisición, cambio o pérdida de domicilio se rigen por las leyes de México"

También ya no es necesario que los extranjeros se registraran o se matricularan ante la oficina de relaciones exteriores, teniendo la libertad para solicitar el certificado de nacionalidad. Esto propiciaba un perjuicio al exterior de perder su nacionalidad de origen y adquirir una nacionalidad que no le interesaba. Con el fin de realizar ciertos trámites o adquirir propiedades en el territorio nacional. La ley exponía en su artículo 40, que el gobierno mexicano respetaría todos los tratados internacionales a favor de los extranjeros siempre y cuando no estuvieran en contra de una disposición constitucional

No es hasta el año de 1908, que inició su vigencia el 1° de marzo de 1909 cuando se comprende la importancia de reglamentar la admisión y estancia de extranjeros en Territorio Nacional y el 22 de diciembre de dicho año se publica la primera ley de inmigración; sin embargo ello no quiere decir que no se hubiere legislado sobre extranjería y colonización, puesto que para entonces estaban vigentes la ley de Extranjería y Naturalización de 1886 y la Ley de Colonización de 1893.

Posteriormente se publican en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 1926 la Ley de Migración; el 30 de agosto de 1930 la Ley de Migración; el 29 de agosto de 1936 la Ley General de Población que amplía el campo de acción de la regulación migratoria a la demográfica; el 27 de diciembre de 1947 la Ley

General de Población con igual enfoque demográfico y humanista para con los extranjeros que perdieron patria, familia y hogar con motivo de la guerra o persecución política.

Por último, el 7 de enero de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Población que actualmente rige en materia migratoria.

A continuación, nos referiremos a algunos de los puntos importantes sobre cada uno de los cuerpos legales antes señalados.

1.4.2 Ley de Inmigración de 1909

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1908 y entró en vigor el día 1º de marzo de 1909, establece que los extranjeros solo podrían entrar a la República por puertos de altura y lugares fronterizos habilitados para el comercio internacional o que especialmente así lo designare el Ejecutivo Federal.

Que todo extranjero y nacional sería sometido a reconocimiento para determinar si pudiera ser admitido conforme a esta Ley, destacando el aspecto sanitario, que no fueran prófugos de la justicia, pertenecieran a sociedades anarquistas, sostuvieran o propagaren doctrinas de destrucción violenta de gobiernos o funcionarios, se dedicaran a la mal vivencia, prostitución, etc.

Establece la figura del Inmigrante Trabajador y de las Empresas de Inmigración, considerando como tales a los extranjeros que venían para radicar temporal o definitivamente a un trabajo corporal.

1.4.3 Ley de Migración de 1926

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 1926 y entró en vigor el 1° de junio del mismo año, incorpora la obligación para los extranjeros que ingresen al Territorio Nacional de cumplir con las limitaciones establecidas por la Constitución, los Tratados Internacionales, la referida Ley y su Reglamento.

Establece el primer antecedente del documento migratorio, denominado Tarjeta Individual de Identificación.

Empieza a distinguir entre inmigrantes con propósito expreso de establecerse en nuestro país, por cualquier causa o fines lícitos o cuya temporalidad de establecimiento excediere sin interrupción de seis meses a la fecha de su internación; y la de turista con fines de recreo o móviles mercantiles, industriales, científicos, artísticos o familiares siempre que su permanencia no pasare de dichos meses.

Asimismo, define al inmigrante trabajador como el extranjero que se interna para realizar labores corporales a cambio de salario o jornal; y estableció la facultad de la Secretaría de Gobernación para prohibir temporalmente la entrada de extranjeros inmigrantes trabajadores cuando existiere escasez de trabajo en el país

1.4.4 Ley de Migración de 1930

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de agosto de 1930 entrando en vigor ese mismo día, señala una política favorablemente abierta a la inmigración de extranjeros, considerando únicamente los requisitos sanitarios y la facilidad de asimilación de los mismos al medio nacional.

Establece con mayor claridad la distinción entre los inmigrantes con propósito de residencia o por motivos de trabajo; y los transeúntes (que es un término equiparable al de no inmigrante que hoy utilizamos) por su carácter temporal y no deseo de permanencia, puesto que dentro de la referida clasificación de transeúnte. la autoridad migratoria anotaba el carácter de turista, hombres de negocios. estudiantes, transmigrantes y los demás no especificados.

1.4.5 Ley General de Población de 1936

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de agosto de 1936. entrando en vigor al día siguiente de su publicación, es la primera que utiliza el término población para regular no solo el movimiento migratorio, es decir la entrada y salida de personas, sino que le da un enfoque demográfico mediante disposiciones para normar su distribución, aumento, fusión étnica, acrecentamiento del mestizaje nacional y protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales, preparación de grupos indígenas para su mejoramiento físico, económico y social, y de protección general al nacional frente al extranjero.

Establece que la Secretaría de Gobernación deberá promover la internación de extranjeros cuya nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación. instrucción o ideología se consideran adecuadas al número y temporalidad necesaria, con la obligación de resolver los problemas étnicos del país.

1.4.6 Ley General de Población de 1947.

Sigue casi los mismos lineamientos que la anterior, con la peculiaridad de que se refiere a la regularización de la situación migratoria de los extranjeros que con motivo de la segunda guerra mundial o causas de fuerza mayor se encontrasen en México, otorgándoles un plazo para ello.

Hace una clara definición y distinción entre las calidades migratorias de Inmigrante y No-Inmigrante.

Instituye la figura del asilado político.

Ya establece la facultad para suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuando ésta ponga en peligro el equilibrio económico o social de la República.

1.5 Tipos de Migración.

La migración, es la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Una migración se compone de una emigración o salida del país de origen, y una inmigración al país de llegada.

La migración es un fenómeno social y económico. Pudiendo ser interna o internacional

Como ejemplo de migración interna podemos mencionar el caso de Israel, con la movilización de población judía a los territorios de Gaza y Cisjordania

Por otra parte, como ejemplo de migración internacional incluimos los supuestos de población levantina al sur de Francia o la población canaria a Venezuela.

Todas las corrientes migratorias tienen su génesis por motivos de carácter político, económico y moral. Como dice Beaulieu, suponen: "Uno de los hechos sociales más importantes de la naturaleza, son tan antiguos como la especie humana" ⁹

La migración humana, no sólo atañe a las ciencias demográficas, económicas, y políticas, sino que también afecta al derecho interno e internacional.

Existen dos clases de migración: la interna y la internacional:

Migración interna.

El movimiento de población que favorece un cambio de residencia dentro de los límites geográficos de la división política y administrativa del país.

Migración internacional.

El movimiento de población que implica un cambio de residencia habitual en el cual se traspasan los límites fronterizos del país.

La migración interna se distingue de la internacional al no ocasionar problemas de asimilación excepto cuando existe un cambio brusco en las condiciones preestablecidas. Por ejemplo, del trabajo agrícola al industrial o la incorporación a un medio lingüístico y cultural distinto.

⁹ Véase Dollot, Louis, Las migraciones humanas, Vilassar de Mar, Barcelona, España, 1971, p. 6

La migración interna se divide en:

Migraciones estacionales; migraciones temporales, y migraciones definitivas.

Migraciones estacionales: son aquellas que se rigen por los ciclos estacionales para el cultivo y el pastoreo y se dividen en

1. Migración nómada: los pueblos siguen los ciclos marcados por la naturaleza en busca de los mejores pastizales con el fin de alimentar a sus rebaños y establecerse en ellos temporalmente. Este tipo de migración la practican tribus nómadas de Africa central y los hombres del desierto, y

2. Migración de trashumancia o migración de pastoreo: es el desplazamiento que hacen los pastores de sus rebaños durante determinadas estaciones del año en busca de las mejores condiciones para su rebaño. La trashumancia sigue generalmente rutas invariables. Solo tiene lugar en regiones alpinas (Andorra, Austria, España, Francia y Suiza) cada una de las cuales proporciona alimento al ganado durante el periodo en que éste sufriría penuria en la otra zona de pastoreo.

Migraciones temporales se distinguen por la permanencia transitoria del individuo determinada por las circunstancias y necesidades del mismo y se clasifican en:

1. Migración por esparcimiento: es la corriente migratoria estacional o periódica provocada por manifestaciones religiosas, políticas, culturales, intelectuales o deportivas. Ejemplo de lo anterior, son: los coloquios, los congresos, los cursos universitarios y los eventos. Actualmente esta migración es de gran importancia, y

2. Migración turística: es la corriente migratoria estacional o periódica conducente a recorrer un país o región con fines recreativos, culturales o de esparcimiento. A diferencia de la anterior, esta migración se determina por la afición del individuo.

Migraciones definitivas: se distinguen por la intención manifiesta del individuo por residir permanentemente en un lugar y se clasifican en:

1. Migración dirigida: es causa del interés que tienen ciertas naciones por repoblar determinadas regiones de su territorio. También se le denomina traslado de población. Su carácter es generalmente radical y político; muy rara vez es religioso. Incluso bajo la forma voluntaria, se trata de un movimiento migratorio de coacción para lograr el dominio de una minoría nacional o la opción de favorecer a una nacionalidad del Estado. Como ejemplo podemos mencionar a los Kurdos en Irán, Turquía y la ex-Unión Soviética, y

2. Migración espontánea o libre: se da por el consentimiento expreso de la persona en busca de un mejor nivel de vida. Puede darse del campo a la ciudad y viceversa.

1.6 La Transculturación y Asimilación.

La transculturación es un fenómeno social por medio del cual se presenta una influencia, a través del tiempo de índole artística, económica, educativa, idiomática, intelectual y religiosa entre dos o más agrupaciones humanas en busca de la conservación de sus valores.

Este fenómeno, en sus inicios, se presentó en la época de la colonización alrededor del mundo. Habitualmente suele manifestarse unilateralmente, aunque ocasionalmente se presenta en forma bilateral. Tal es el caso de España en América Latina

Existen tres clases de transculturación a saber:

- a) Durante la conquista cuando el grupo conquistador impone su propia cultura sobre el pueblo conquistador;
- b) En el período colonial cuando un grupo numeroso de inmigrantes se establece en un lugar habitado por un pueblo de cultura diferente, y
- c) Cuando los pueblos contiguos están en contacto estrecho, y en intercambio, durante largo tiempo.

Por otra parte, el fenómeno de asimilación conforma cambios que se reflejan en las actitudes, las valoraciones, las creencias y los modos de vida del ser humano como consecuencia de la larga convivencia con un grupo de sujetos con una visión cultural diferente de aquel en la que se formó.

La mayor o menor facilidad de asimilación de los inmigrantes depende, en mayor o menor grado, de la semejanza entre su cultura originaria y la cultura del país donde se establecen. En términos generales, la asimilación de los inmigrantes procedentes de diversos países a México, se presenta con mayor facilidad frente a otros grupos migratorios, debido a los lazos históricos que los une.

El fenómeno de asimilación avanza a medida que el inmigrante adquiere las costumbres, las tradiciones y las actitudes de la nación de adopción. Es posible, y ocurre con frecuencia, que los seres a quienes se considera como asimilados, conservan algunos rasgos de su herencia originaria. Por ejemplo, ciertas prácticas culinarias, algunas danzas y canciones populares y la celebración de determinadas fiestas

1.7. La importancia de los movimientos migratorios en la población.

Las causas de los movimientos migratorios son tan variadas y complejas que podemos indicar algunas características generales que tienen aplicación en casi todos los casos. Por otro lado, hay que distinguir entre los factores que han atraído a los emigrantes a ciertas naciones son una combinación de situaciones de carácter económico, demográfico y sociales.

Los trabajadores inmigrantes han jugado un papel importante en las economías de los países receptores. Al ser en ocasiones su mano de obra más barata y realizar actividades consideradas por los habitantes de los países de llegada como indeseables.

Más aún, lo anterior hace que el emigrante tome en cuenta la demanda laboral que existe en la otra parte. Los elementos que los obligan a abandonar su país de origen son el desempleo, la pobreza, la explosión demográfica y el subdesarrollo que en ellos existe. Las personas al no encontrar fuentes de trabajo en sus lugares de origen optan por salir antes de llegar a la pobreza e inclusive la muerte.

CAPITULO II

2. EL STATUS DEL EXTRANJERO EN NUESTRO PAIS.

2.1 El concepto de extranjero.

Del antiguo Frances y provenzal estrangier, y éste del Latin "extranearius", de estrañeus; extraño; extranjero(a) es "el natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra".¹⁰

En mi opinión, extranjero es la persona que tiene una nacionalidad distinta a de los nacionales del país que visita.

2.1.1 El concepto de extranjero a través de la legislación mexicana (1814-1934)

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el artículo 13, reputaba como ciudadanos de esta América, a todos los nacidos en ella, precisando que los extranjeros residentes, católicos, que no se opusieran a la libertad del nuevo país, se reputarían también ciudadanos, mediante el otorgamiento a su favor de carta de naturaleza.

En el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 no se hace distinción entre nacionales y extranjeros y en el artículo 12 se declara que son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo los habitantes del imperio mexicano, sin otra distinción que sus méritos y virtudes.

Por medio del decreto del 16 de mayo de 1823, mandó publicar el Congreso Constituyente un decreto que autorizaba al Ejecutivo para expedir cartas de

¹⁰ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid, 1970, décimo novena edición, p 600

naturalización en favor de los extranjeros que la solicitaran y el 7 de octubre del mismo año el congreso permitió a los extranjeros la adquisición de negociaciones mineras, que les estaba prohibido por la legislación española vigente antes de la Independencia y aún después de consumada ésta.

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, base política de la Constitución del mismo año; se establece en el artículo 30 que "la nación protegerá por medio de las leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano".

A fin de fomentar la colonización se promulgó el Decreto del 8 de Agosto de 1824, que otorgó a los extranjeros que vinieran a establecerse en el país toda clase de garantías en sus personas y propiedades; por nuevo Decreto del 12 de marzo de 1828, se ordenó que los extranjeros establecidos conforme a las leyes tuvieran la protección y gozaran de los derechos civiles que aquéllas concedían a los mexicanos, con la única excepción de adquirir propiedad territorial rústica, cuya propiedad solamente podía concederse a los naturalizados

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon en el artículo 12, que los extranjeros gozan de todos los derechos naturales y de los que estipulen los tratados internacionales, pero conservaron la prohibición para adquirir propiedad raíz, en territorio nacional, a menos que los extranjeros se naturalizaran o casasen con mexicana.

Hasta el 1º de marzo de 1842 siendo Santa Anna presidente provisional de la República, se permitió a los extranjeros avecindados y residentes la adquisición de propiedades urbanas y rústicas por compra, adjudicación, denuncia o cualquier otro título establecido por las leyes, aun cuando el propio Santa Anna, en

disposición de 23 de septiembre de 1814, había prohibido a los extranjeros el comercio al menudeo.

Las Bases Orgánicas de 1843 declararon que los extranjeros gozan de los derechos que les conceden las leyes y sus respectivos tratados

La Ley sobre Extranjería y Naturalización expedida el 30 de enero de 1854, fue la primera que en forma sistemática ordenó la dispersa reglamentación de la materia. La vigencia de ese ordenamiento es dudosa, porque la revolución triunfante de Ayutla derogó todas las leyes expedidas por la administración del General Santa Anna; a pesar de ello la ley expresada continuó siendo invocada muchos años más después como legislación aplicable a extranjeros, por algunas autoridades administrativas y judiciales.

La Constitución de 1857 estableció, en su artículo 18, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y que los extranjeros gozan de las garantías que otorga la sección primera, título 1, de la misma ley fundamental, salvo la facultad que tiene el gobierno para expulsar del país al extranjero pernicioso. El artículo 33 de la misma Constitución preveía que los extranjeros tienen obligación de contribuir a los gastos públicos, de obedecer y respetar a las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales del país sin poder intentar otros recursos que los que las leyes concedan a los mexicanos.

El 28 de mayo de 1886 el Congreso de la Unión expidió la Ley de Extranjería y Naturalización, conocida como Ley Vallarta, en tributo a su autor, el distinguido jurista y presidente de la Suprema Corte de Justicia, Licenciado Ignacio L. Vallarta. Este ordenamiento, en su capítulo IV, artículo 30 a 40, intitulado " De los

derechos y obligaciones de los extranjeros", vino a reglamentar los preceptos constitucionales de 1857. Inspirada en las doctrinas de los tratadistas europeos de más prestigio en la época, precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de los derechos civiles y garantías individuales, aún cuando en más de una ocasión trató de enmendar disposiciones constitucionales a la luz de los principios doctrinales que influyeron en la obra.

La Ley de Extranjería y Naturalización continuó en vigor hasta 1934 en que se expide la Ley de Nacionalidad y Naturalización,¹¹ cuyo capítulo IV, aunque reducido en amplitud, reproduce la mayor parte de las disposiciones contenidas por su predecesor en materia de derechos y obligaciones de los extranjeros.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización fue abrogada por la ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1993, entre los aspectos novedosos de esa Ley de Nacionalidad, destacó la supresión de la intervención judicial en el procedimiento de la naturalización anteriormente denominada ordinaria, convirtiéndose en un trámite exclusivamente administrativo

La Ley de Nacionalidad fue abrogada por la vigente Ley de Nacionalidad¹² publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, entre los aspectos novedosos de la actual Ley de Nacionalidad, destaca la posibilidad de que los mexicanos por nacimiento que sean hijos de padre o madre extranjero y que hayan nacido en el extranjero, obtengan la doble nacionalidad el capítulo III de la citada Ley habla de los derechos y obligaciones de extranjeros

¹¹ La Ley de Nacionalidad y Naturalización fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de enero de 1934, la última reforma fue publicada en 31 de diciembre de 1971

¹² Ley de Nacionalidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998

2.1.2 El principio de equiparación entre nacionales y extranjeros en la legislación mexicana.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 1º de la Constitución Política vigente, establece que 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. El artículo 33 de nuestra ley fundamental define a los extranjeros como aquellos que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma, manifestando que tienen derecho a las garantías individuales que otorga el capítulo I, título primero.

Por lo que respecta a pactos internacionales, México ha ratificado la Convención sobre condición Jurídica de los extranjeros,¹³ firmada en la habana el 20 de febrero

¹³ La Convencion sobre la Condicion Juridica de los Extranjeros fue promulgada por México el día 3 de julio de 1931

"Artículo 1º Los Estados tienen el derecho de establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en su territorio

"Artículo 2º Los Extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales a la jurisdiccion y leyes locales, observando las limitaciones estipuladas en las Convenciones y Tratados

"Artículo 3º Los extranjeros no pueden ser obligados al servicio militar, pero los domiciliados, a menos que prefieran salir del país, podran ser compelido en las mismas condiciones que los nacionales, al servicio de policia, bomberos o milicia para la proteccion de la localidad de sus domicilios, contra catástrofes nacionales o peligros que no provengan de la guerra

"Artículo 4º Los extranjeros están obligados a las contribuciones ordinarias o extraordinarias, así como a los empréstitos forzosos siempre que tales medidas atañeen a la generalidad de la poblacion.

"Artículo 5º Los Estados deben reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeuntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extension y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías

"Artículo 6º Los Estados pueden, por motivo de orden o de seguridad publica, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio. Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio

"Artículo 7º El extranjero no debe mezclarse en las actividades politicas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre si lo hiciera quedara sujeto a las sanciones previstas en la legislación local

"Artículo 8º La presente Convencion no afecta los compromisos adquiridos anteriormente por las Partes contratantes, en virtud de acuerdos internacionales "

"Artículo 9º La presente Convencion, despues de firmada, sera sometida a las ratificaciones de los Estados signatarios."

de 1928, juntamente con los gobiernos de las otras Repúblicas representadas en la VI Conferencia Internacional Americana. El artículo 5° de este instrumento establece la obligación de los Estados de reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales así como el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, por lo que concierne a los propios extranjeros, de sujetarse a las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades de dichos derechos y garantías.

Como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse; los derechos y libertades fundamentales consignados en la citada declaración, están incluidos en el ámbito interno de la legislación mexicana sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen, o cualquier otra condición. El derecho de igualdad ante la ley y de igual protección bajo la misma; los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, así como la seguridad de contar con un recurso efectivo ante los tribunales que ampare al individuo contra actos de la autoridad que viole tales derechos, son garantías que han quedado definitivamente consagradas en nuestras constituciones políticas.

El principio general de equiparación entre nacionales y extranjeros queda sujeto a las restricciones y limitaciones que la Constitución Política, sus leyes reglamentarias y la legislación ordinaria establecen

El artículo 32 de la Constitución Mexicana precisa que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de condiciones y en todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Para pertenecer a la Nación Nacional de

Guerra, a la Fuerza Aérea y formar parte del personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, se requiere ser mexicano por nacimiento. Es también necesaria dicha calidad para desempeñar los cargos de capitán de puerto, comandante de aeródromo y las funciones de agente aduanal.

No obstante que el artículo 11 de la Constitución establece que todos los hombres tienen derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, el ejercicio de este derecho queda subordinado a las limitaciones que imponen las leyes de población y salubridad general de la República, así como al derecho del Ejecutivo federal para expulsar del país a los extranjeros cuya permanencia en el mismo juzgue inconveniente. Estas limitaciones al derecho de estancia encontraron eco en los artículos 1º y 6º de la Convención de La Habana de 1928, artículos que nuestro país reservó¹⁴ para el efecto de que su interpretación coincidiera con los términos y modalidades consignados en el artículo 33 de la Constitución mexicana.

Los derechos públicos (aquellos que atañen a la persona considerada en su existencia propia ante el poder soberano que le extiende su protección) también han sido sancionados por el derecho internacional y una violación de ellos por parte de una autoridad nacional es una infracción de los principios del derecho de gentes.

¹¹ "1 El Gobierno Mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5º de la Convencion, de sujetar a las limitaciones de la Ley de Nacional, la extension y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable tambien a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional

² El Gobierno Mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsion de los extranjeros, instituido por el artículo 6º de la Convencion, dicho derecho sera siempre ejercido por Mexico en la forma y con la extension establecida por su Ley Constitucional

Entre esta clase de derechos se cuentan, en primer lugar, aquellos que han sido considerados como absolutos y en los cuales una diferencia de tratamiento con respecto a los nacionales solamente podría justificarse en casos excepcionales, por razones externas como son el derecho a la existencia, la libertad individual, la inviolabilidad a la residencia, el derecho a la educación, a la libertad del pensamiento y de creencias religiosa.

La libertad de prensa, la de asociación, la de trabajo, comercio e industria, están sujetos en sus restricciones, a aquellos aspectos que pudieran significar una intromisión directa o indirecta de los extranjeros en los asuntos políticos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la fracción XVI del artículo 73, que el Congreso está facultado:

" para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República "

2.1.3 LEY GENERAL DE POBLACION

La Ley General de Población se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974. Entró en vigor 30 días naturales después de su publicación¹⁵

¹⁵ Las reformas a la Ley General de Poblacion vigente se han publicado en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 31 de diciembre de 1974, 3 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 22 de julio de 1992 y 8 de noviembre de 1996.

Abrogó a la Ley General de Población del 23 de diciembre de 1947 y sus reformas del 24 de diciembre de 1949.

El Reglamento en vigor de la Ley era el publicado el 3 de mayo de 1962 con fe de erratas del día 8 del mismo mes.

Posteriormente se publicó un reglamento el 17 de noviembre de 1976.

La Ley General de Población además de las disposiciones relativas a la organización y competencia de los órganos encargados de dicha materia, comprenden normas referentes a las funciones que son objeto de estudio de los problemas demográficos que tiene la Secretaría de Gobernación, normas que establecen las diversas categorías migratorias, normas sobre la vigilancia de las entradas y salidas de nacionales y extranjeros, normas sobre la documentación de los mismos, requisitos a los que deben sujetarse los extranjeros durante su permanencia en el país y hasta un catálogo de sanciones aplicables a los empleados de la Secretaría de Gobernación, a nacionales y extranjeros que violen las disposiciones de la Ley.

El 31 de agosto de 1992¹⁶ se publicó el Reglamento vigente de la Ley General de Población cuyas disposiciones son de orden público y tienen por objeto regular, de acuerdo con la Ley General de Población la aplicación de la política de población, la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional 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. Dividido en

¹⁶ Fe de erratas publicado el 16 de noviembre del mismo año

dieciséis capítulos, las diferencias en el capítulo con el anterior Reglamento, principalmente son:

El capítulo cuarto antes llamado "Servicios de Población", recibe ahora la denominación de "Servicios Migratorios".

El anterior capítulo noveno pasa a ser el capítulo décimo con las disposiciones sobre "Actos y Contratos" y el noveno actualmente contiene "Disposiciones comunes".

El anterior capítulo décimo encuentra su lugar en el actual capítulo décimo primero, "Emigración".

La principal innovación del presente reglamento está contenida en el capítulo décimo quinto, el "Recurso de Revisión". El capítulo décimo sexto contiene la "Distribución de Fondos de Estímulos y Recompensas".

En la legislación vigente existen limitaciones a las posibilidades laborales para los extranjeros, situación que analizaremos por ser una área medular en el objetivo de la presente investigación, y me referiré a algunas de las leyes vigentes expedidas por el Congreso de la Unión que establece la necesidad de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos o realizar determinadas labores:

Ley Federal del Trabajo

Respecto a los trabajadores de los buques se establece en el artículo 189, que. "Los trabajadores de los buques deberán tener la calidad de mexicanos por nacimiento"

Y en las tripulaciones aeronáuticas el artículo 216 establece que: "los tripulantes deben tener la calidad de mexicanos por nacimiento".¹⁷

Ley del Seguro Social

Respecto a la dirección general del Instituto Mexicano del Seguro Social, el artículo 267 indica que: "El director general será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento".¹⁸

2.2 Internación Ilegal o Irregular de Extranjeros a Territorio Nacional

La migración ilegal o irregular es la que se realiza sin cumplir con las disposiciones legales en materia de migración se practica por diversos factores y va desde el trabajador para labores del campo en forma temporal, atraído por la demanda de mano de obra, pasando por el migrante urbano, con ciertos grados de calificación laboral hasta el delincuente que huye de la justicia o que tiene su modus vivendi en el tráfico de drogas o personas, encontrando en ella una solución a sus problemas

En la República Mexicana vive una gran cantidad de extranjeros, comerciantes, ejecutivos, profesionistas, artistas, etc., que por causas ajenas a su voluntad la mayoría de las veces se encuentran con situaciones que los convierte en extranjeros irregulares o ilegales.

2.3 Internación y legal estancia de extranjeros en nuestro país.

2.3.1 Conceptos Jurídicos en materia de internación y estancia de extranjeros

¹⁷ Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970

¹⁸ Ley del Seguro Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 y entró en vigor en toda la República el 1º de enero de 1997, que deroga a la Ley del Seguro Social Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973

A) Migración

Etimológicamente la palabra migración, proviene del latín: *migratum, de migro as, areo*; implica la idea de traslación, pasarse a vivir de un lugar a otro. Marco Tulio Cicerón en Roma fue el creador de la palabra migración para nombrar este fenómeno sociológico.

La idea de "pasarse a vivir de un lugar a otro" es muy amplia, y actualmente para que se cumpla el fenómeno migratorio, no es necesario en algunos casos la "voluntad de vivir", entendiéndose esto en el sentido de radicación, sino sólo estar algún tiempo en lugar extraño.

"Migración es la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él".¹⁹

"Migración es el cambio de residencia temporal o definitiva, hacia lugares en los que no se ha nacido, de individuos sujetos a condición jurídica y susceptibles de adquirir derechos y cumplir obligaciones".²⁰

"Migrar es un término común, que indica la acción de dejar un lugar para dirigirse a otro; comprende, por tanto, la doble acción de emigrar, o dejar el lugar de partida, y de inmigrar, o dirigirse al de destino, los cuales son términos correlativos. *Migrante, emigrante, inmigrante*, son vocablos derivados que indican la acción ya completa".²¹

El doctor Teodoro de la Torre Recio clasifica las migraciones por razón de espacio, de tiempo, de la finalidad pretendida, y de la iniciativa del movimiento

¹⁹ Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española España, 1984 vigésima edición, Tomo II p. 908

²⁰ Xavier San Martín y Torres "Nacionalidad y Extranjería" México, 1954, Editorial Mar, S A p 76

²¹ Teodoro de la Torre Recio "Problemas de las migraciones internacionales a la luz de los documentos pontificios" Madrid, 1946 Editorial Espasa-Calpe, S A

Por razón de espacio, se distinguen las migraciones perpetuas y las temporáneas. Las leyes positivas suelen determinar un mínimo de tiempo para que la emigración se considere definitivamente y perpetua; vulgarmente, se entiende por migración perpetua la que se emprende con intención de no volver y de radicarse en el nuevo país.

Por razón de la finalidad pretendida, hay que distinguir las migraciones con finalidad económica inmediata (ganarse la vida o mejorar de situación) de las que no lo son (viaje de estudio, de turismo, etc.).

Por razón de la iniciativa del movimiento, se distinguen las migraciones autónomas, de carácter primariamente económico, y que tienen origen en la voluntad espontánea de los individuos, de las migraciones políticas, en que ocupan el primer lugar los intereses nacionales y políticos de la madre patria, sobre los intereses económicos individuales.

B) Emigración

La emigración se puede ver desde el plano del individuo nacido en un Estado. Y "Emigra, se pasa a otro sitio a donde nuevas jurisdicciones gravitan sobre él y sólo lleva su estatuto personal, como nexa con su Estado natal".²²

"Desde el punto de vista del Estado que pierde, cuando menos de hecho, al súbdito, el individuo emigra"

²² Xavier San Martín y Torres. *Ob. cit.*, p. 766

Es decir, podemos considerar a la emigración como el conjunto de persona extranjeras, que recibe un Estado y que pasan a formar parte de su población. Con los requisitos, calidades y objetivos que las propias normas correspondientes determinen.

C) Inmigración

Desde el punto de vista del Estado que recibe al que pasa a vivir, temporalmente o definitivamente, dentro de sus límites territoriales, el individuo.

Asimismo, vemos que la Exposición de Motivos de la vigente Ley de Población, contiene la siguiente referencia textual: "la iniciativa de ley... se rige por la idea de que sólo serán admitidos los extranjeros que deseen sumarse al esfuerzo por el desarrollo del país y compartir experiencias, instituciones y propósitos con los mexicanos".²³

"La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional"

La Ley General de Población en el capítulo referente a la inmigración indica que los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos.

²³ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Septiembre 13, 1973, Año I, Tomo I, No. 17, p. 6

Además, la Secretaría cuidará de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica.

2.3.2 Políticas migratorias

El estado en uso de su soberanía está facultado con respecto a su población, a seguir la política migratoria que más le acomode. Esta facultad se expresa ya en sus normas constitucionales, ya en leyes secundarias o en los Tratados Internacionales a que el propio Estado se someta. Estas políticas son para cuidar, aumentar o "controlar" su población.

El Doctor Xavier San Martín y Torres hace una clasificación de políticas migratorias y las resume de la siguiente manera:

1. Política de "Puerta Abierta"
2. Política Prohibicionista
3. Política Selectiva

1. Política de "Puerta abierta":

"Consiste en la libertad de tránsito en fronteras y puertos sin más requisitos si acaso que los de salubridad y estadística"²⁴

"Esta política ha caído en desuso total y sus inconvenientes son, el poner en poder de los extranjeros sus riquezas naturales, además esto trae conexas un retraso tanto cultural como económico

²⁴ Xavier San Martín y Torres. Ob. cit., p. 80

La libertad de un Estado para recibir sin requisito alguno, cualquier contingente migratorio hace que un inmenso porcentaje sólo tome el país que tan liberalmente los acoge, como un punto de apoyo para dar un salto a otro país más adelantado industrial, comercial y culturalmente, haciendo ficticio el aumento de población provocando éxodos de naturales y desequilibrados en todos los órdenes, principalmente el económico, en el país que los recibió".²⁵

2. Política Prohibicionista:

"Este sistema no puede llenar de manera alguna la aspiración demográfica de poblar un territorio hasta el límite que permitan sus recursos naturales e industriales; pues si bien es cierto que puede aumentar el número de habitantes por medio de una decidida protección a la natalidad, también es que éste medio no aumentará la población con el mismo ímpetuoso ritmo que exige toda evolución cultural de una sociedad humana. Además el producto aumentará en cantidad paulatinamente, pero nunca en calidad, la que, falta sangre e idiosincrasia nuevas, decaerá y a la larga el pueblo que se aisló del contacto de sus semejantes, acabará por ser satélite forzoso o, lo que es peor, esclavo de naciones más fuertes sin miras de redención y si seguridad de estancamiento y dilución entre las mediocridades o nulidades humanas.

Deben excluirse de los conceptos anteriores, los casos en que por sobrepoblación, por ejemplo u otros fenómenos sociológicos, hay necesidad de cerrar fronteras y puentes, parcial o totalmente, como medida transitoria, pero nada mas como eso"

²⁵ Xavier San Martín y Torres. *Ob. cit.*, p. 76

3. Política Selectiva:

"De lo expuesto en los puntos anteriores, se deduce la conveniencia de un tercer camino. Y este no es otro que el de una selección suficientemente amplia que permita la entrada del número de individuos que los estudios estadísticos de un país revelen como necesario para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales del mismo, pero a la vez lo suficientemente estrecha para impedir la libre entrada a elementos que no vengan al país a producir para la sociedad, sino en provecho exclusivamente propio y en perjuicio de los ya radicados en el medio que deben tener mejores derechos."

En la exposición de Motivos de la Ley General de Población, se consideraba que "la cada vez más amplia participación de México en la vida internacional determina que su política migratoria se constituya en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia. Por ello la presente iniciativa contempla dicha política en los términos pertinentes a la debida satisfacción de los intereses nacionales. restrictivas, cuando sea necesario proteger, con particular énfasis, la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, por el contrario, en la medida en que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios naturales, sociales y económicos para la nación".²⁶

Actualmente algunas migraciones internacionales son reglamentadas y asistidas El estado del mundo que tiene la política de inmigración mejor elaborada es Australia. "Australia se preocupa de escoger al inmigrante en función de sus orígenes, lo reclama con preferencia anglosajón o, a lo sumo, europeo del norte; se preocupa de su edad, de su estado y de sus posibilidades físicas e intelectuales

²⁶ Diario de Debates. Ob. cit., p. 8

Para integrarlo completamente en la comunidad australiana, se ocupa desde el primer momento de modelarlo: apenas escogido, al candidato se le explica cual va ha ser su nueva vida; a la llegada, se le envía a unos centros especiales de formación técnica y espiritual, y durante dos años se vigila que continúe aprendiendo la lengua y se le ofrecen ocupaciones que le permitan vivir. Al cabo de dos años, el inmigrante es considerado como un verdadero australiano y se le deja libre en su nuevo país."²⁷

2.4 La Facultad discrecional.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela considera que en el ámbito del Derecho, la facultad significa la capacitación que en favor de los órganos del Estado establece el orden jurídico para ejercer cuales quiera de las tres funciones en que se manifiesta el poder público, de imperio o de gobierno. Sin esa capacitación ninguna autoridad puede actuar válidamente, surgiendo la nulidad de sus actos.

También explica que son diferentes la función y la facultad; la función denota actividad, energía, dinámica o poder y la facultad implica la capacidad jurídica para desempeñarlos. Atendiendo a la índole de la actuación de los órganos estatales, las facultades pueden ser legislativa, administrativas o judiciales

Respecto a las facultades Administrativas, su finalidad u objetivo consisten en "emitir actos de autoridad concretos, individualizados y personalizados, sin que su "telos" estribe en resolver ninguna controversia, solucionar algún punto o cuestión contenciosa ni dirimir ningún conflicto".²⁸

²⁷ Jaqueline Baujeu- Garner Demogeografía Los Grandes Problemas de la Poblacion Mundial España, 1972 Editorial Universitaria Labor, p 199

²⁸ Ignacio Burgoa Orihuela Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo Mexico, 1993, Editorial Porrúa, S.A., 3a edición, p 165

En cuanto a las funciones del Estado, Gabino Fraga proporciona el siguiente concepto de función administrativa: "la función que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".²⁹

La función administrativa se desarrolla sometida al principio de legalidad, el cual consiste, en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.

Para Jorge Olivera Toro el principio de legalidad procede del Estado de Derecho e implica que los órganos administrativos están jurídicamente obligados a actuar fundados en la ley.³⁰

El principio de legalidad, se puede entender desde un punto de vista material, "en cuyo caso su alcance es el que la norma en la que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Y tomando su sentido formal, significa entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes"³¹

Existen varias fuentes de derecho administrativo, siendo las más importantes las normas jurídicas de carácter general, y entre ellas, la ley

²⁹ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México, 1992, Editorial Porrúa, S.A., 31a. Edición. p 63

³⁰ Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo, México, 1992, Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición. p 126

³¹ Gabino Fraga. Ob. cit., p 99

La única excepción al principio material de la legalidad es en el caso de que la administración se encuentra investida con la llamada "facultad discrecional".

Francisco Linares indica que la facultad discrecional: "Se refiere a ciertas atribuciones que en las leyes se dejan al órgano de aplicación en forma más o menos vaga, mediante fórmulas elásticas",³²

Bonnard considera que " Hay poder discrecional para Administración, cuando la ley o el reglamento, previniendo para la administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en que momento debe obrar, como debe obrar, y que contenido va a dar su actuación".³³

De Pina y De Pina Vara definen el acto discrecional como: "Acto de la autoridad administrativa realizado en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza, reservada con carácter excepcional a los órganos personales de la administración pública, para la resolución de determinado orden de cuestiones. El acto legal no queda fuera de la posibilidad de la impugnación."³⁴

Gabino Fraga refiere que por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así como la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de

³² Francisco Linares. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, México, 1996, Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición, p 23

³³ Bonnard. Citado por Gabino Fraga. Ob. cit., p 100

³⁴ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. México, 1997, Editorial Porrúa, S.A., 2da. Edición p 54

conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés o del orden público.

2.5 Las calidades migratorias

Antes de estudiar la definición con respecto al concepto de calidad migratoria es necesario fijar el significado de la palabra "calidad". "Del latín *qualitas*, atis, **calidad** es la manera de ser de una cosa o persona, es su estado, con el carácter, condición o requisito que se pone en un contrato".³⁵

San Martín y Torres, definen la calidad migratoria como "el conjunto de condiciones impuestas por un Estado (*In civitate posita*) al extranjero que desea vivir en su territorio, sujeto a la norma vigente para la sociedad que en él tiene su asiento".³⁶

El Estado en uso de su soberanía y a través de las normas referentes, al respecto es quien condiciona la internación, al extranjero y le impone algunos requisitos y modalidades para su admisión, estancia y salida del país, en que pretende introducirse.

La ley General de Población establece que hay tres calidades migratorias.

1. No Inmigrante.
2. Inmigrante
3. Inmigrado

³⁵ Diccionario de la Lengua Española Ob cit , Tomo I p 242

³⁶ Xavier San Martín y Torres Ob cit , p 103

Las dos primeras son de internación, es decir se pueden obtener estando en el extranjero, y se encuentran sujetas a la admisión por parte de la autoridad migratoria. Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades migratorias:

- a) No Inmigrante.
- b) Inmigrante

A) No Inmigrante

Es el "extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en nuestro país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

- I. Turista
- II. Transmigrante
- III. Visitante
- IV. Ministro de Culto o Asociado Religioso
- V. Asilado Político
- VI. Refugiado
- VII Estudiante
- VIII. Visitante Distinguido
- IX. Visitantes Locales
- X Visitantes Provisional
- XI. Corresponsal.

I. Turista:

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

II. Transmigrante:

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

III. Visitante

Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples

IV. Ministro de Culto o Asociado Religioso

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

V. Asilado Político.

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

VI. Refugiado

Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva

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

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

VII. Estudiante

Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada.

VIII. Visitante Distinguido

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

IX. Visitantes Locales

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

X. Visitante Provisional

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

XI. Corresponsal

Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la

Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

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

B) Inmigrante

Es "el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado".

El artículo 48 de la Ley General de Población establece que las características de Inmigrante son:

- I. Rentista
- II. Inversionistas
- III. Profesional
- IV. Cargo de confianza
- V. Científico
- VI. Técnico
- VII. Familiares
- VIII. Artistas y deportistas
- IX. Asimilados

I. Rentistas

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

II. Inversionistas

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

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

III. Profesional

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

IV. Cargos de Confianza

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

V. Científico

Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

VI. Técnico

Para realizar investigación aplicada dentro la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.

VII. Familiares.

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

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

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

VIII. Artistas y Deportistas

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

IX. Asimilados

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

2.6 El procedimiento de internación

Los lineamientos generales que rigen para la presentación de un trámite migratorio y que son de carácter normativo para conjuntar el expediente de requisitos correspondientes son:

1. Las solicitudes para realizar los trámites migratorios respectivos deberán hacerse, de preferencia, mediante el formato oficial de solicitud que corresponda que al efecto expide la Secretaría de Gobernación, pudiéndose presentar a máquina o con letra de molde.

2. Los documentos expedidos en el extranjero, sin excepción, deben presentarse formalmente legalizados por el consulado mexicano correspondiente y en su caso traducidos al idioma español por perito autorizado por el Gobierno Mexicano.

El día 17 de enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba la *Convención por la que se suprime el requisito de legalización de los documentos públicos extranjeros, adoptada en la Haya, Países Bajos*, el 5 de octubre de 1961.

Conforme a este Decreto y tratándose de documentos públicos, se logra disminuir el costo y agilizar el trámite de recopilación de todos los documentos requeridos para dar cumplimiento a lo solicitado, bastando entonces solamente realizar la traducción con un perito traductor autorizado.

3. Tratándose de copias de documentos que no tengan que ser copias simples, deben presentarse cotejadas por el Registro Nacional de Extranjeros de la Dependencia y/o por el titular de la Delegación o Subdelegación de Servicios Migratorios que corresponda, o bien certificadas ante notario público.

4. El pago de derechos por servicios migratorios deberá realizarse de acuerdo a lo previsto por la Ley Federal de Derechos, mismos que se informan periódicamente a través de una circular que se expide para cada trámite, según sea el caso, al presentar la solicitud de trámite o al recibir la petición de la autoridad por escrito mediante un oficio

El artículo 62 de la Ley General de Población establece que los extranjeros para internarse en la República deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del País de donde procedan, en los caso que fije la secretaria 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 Secretaria de Gobernación; y
- VI. Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.

Cuando se solicita la internación de un extranjero bajo la característica migratoria de cargo de confianza conforme a lo previsto en la *fracción III del artículo 42 de la Ley General de Población en relación a lo dispuesto en la fracción V del artículo 86 de su Reglamento*. (Calidad de No Inmigrante Visitante con la Característica de Cargo de Confianza), su admisión se someterá a las siguientes condiciones:

- I. Si el interesado llevará a cabo actividades remuneradas en México, se deberá adjuntar a la solicitud, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado, dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite la

internación del extranjero y en la que conste el cargo que ocupará, las funciones o actividades que desarrollará y la remuneración que recibirá,

2. Si el interesado llevará a cabo actividades no remuneradas en el territorio nacional, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado, dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite la internación del extranjero y en la que consten las actividades que desarrollará, y carta de la empresa o institución extranjera que envía o respalda al interesado, en papel membretado, en la que se especifique el tipo de apoyo que dicha empresa o institución le otorgará al extranjero. En su caso, esta carta deberá estar traducida al español.

En las cartas mencionadas en este punto, se deberán explicar las razones por las cuales se ofrece un cargo de confianza al extranjero.

3. Si el promovente es una persona física con actividades empresariales, deberá presentar copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la que consten las actividades que realiza, y copia cotejada de su última declaración anual de pago de impuestos,
4. Si el promovente es una persona o una institución mexicana, deberá presentar copia certificada o cotejada del acta constitutiva actualizada y, en su caso, copia cotejada de la última declaración anual de pago de impuestos o, si su constitución es reciente, copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos requisitos no son aplicables si se trata de una dependencia o entidad gubernamental, o si el promovente es una persona moral extranjera, deberá presentar copia certificada o cotejada de su registro en México; y

5. Documento que acredite, en su caso, el carácter de apoderado o de representante legal de quien promueve a nombre de la empresa o institución mexicana o de la persona moral extranjera
6. En caso de que la persona física con actividades empresariales realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con poder otorgado o ratificado ante fedatario público, o ratificado ante la autoridad migratoria con la presencia de dos testigos identificados con documento oficial vigente que contenga fotografía y firma.

Otros requisitos generales para que proceda la calidad de No-Inmigrante bajo la característica migratoria de cargo de confianza son:

- Indicar consulado o Embajada Mexicana donde se documentará y lugar por donde se internará al país.
- Copia simple del pasaporte del extranjero.
- Acreditar su capacidad profesional y experiencia.

Los datos anteriores, fueron obtenidos de la Guía de Requisitos para Trámites Migratorios de No-Inmigrantes que expidió la Secretaría de Gobernación en octubre de 1996 como una acción más para elevar la calidad y eficiencia de los servicios que presta.

La Guía de requisitos contempla la diversidad de los trámites, los requisitos que deben cumplirse para realizarlos, así como la forma en que estos deben acreditarse ante la Dependencia, lo que permite al usuario una consulta ágil y completa

Los requisitos establecidos en la Guía son aplicables para todas las oficinas de Servicios Migratorios establecidas en el Territorio Nacional, así como para las representaciones consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de auxiliares en el extranjero de la Secretaría de Gobernación.

Es menester señalar que el cumplimiento riguroso de requisitos, asegura la mejor atención del trámite; sin embargo, debido a la naturaleza de los asuntos migratorios, la petición del usuario se sujeta, en cada caso, a un análisis y dictamen legal que juzga la procedencia de la solicitud, de conformidad con la legislación y política migratoria del país.

Es de llamar la atención que en la Ley General de Población, la calidad de No Inmigrante no contempla la característica de cargo de confianza, aunque es mencionada en el artículo 42, Fracción III, sin embargo, en la Guía de requisitos, una de las características de No Inmigrante sí contempla la modalidad de Cargo de Confianza.

Además, existen otras modalidades como No Inmigrante Visitante, las cuales se mencionan a continuación:

- Visitante de Negocios e Inversionista
- Visitante Técnico o Científico
- Visitante Rentista
- Visitante Profesional
- Visitante Artista y Deportista

También se puede presentar el caso de que se trate de un cambio de característica migratoria, si el extranjero se internó como Turista, o que la solicitud presentada tenga por objeto una regulación de estancia.

Los requisitos para la internación de extranjeros en la calidad de No Inmigrante bajo la característica de Turista son los siguientes:

La Secretaría de Gobernación, establece por medio de una circular el uso de formas migratorias para turistas de diversos colores, según fueren los extranjeros pertenecientes a "tres grupos de naciones" denominadas:

Libres de color Azul: No requiere permiso previo para su expedición y admisión y puede ser expedida en el Consulado o Embajada Mexicanos, en la línea aérea o en la Oficina de Migración por la que ingrese el extranjero al país.

Reguladas de color roja: Requieren cumplir con algunas formalidades y requisitos y/o permiso previo para su expedición e ingreso

Restringidas de color café: Requieren permiso previo y autorización del servicio central para su expedición e ingreso.

2.6.1 La internación de turistas quedará sujeta a las siguientes disposiciones:

I La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses improrrogables, sin embargo es susceptible de ampliación cuando la autorización inicial fue menor a seis meses, es decir se puede completar la estancia hasta dicho término; después de ello solo por enfermedad que impida viajar, o por otras causas de fuerza mayor debidamente comprobadas, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero.

Los requisitos para la ampliación de la temporalidad de estancia son:

a) Solicitud formulada por el extranjero o su representante legal, indicando nombre, lugar de residencia en el país, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento y edad del extranjero y, en su caso, el de sus dependientes familiares, asimismo, se debe manifestar expresamente la solvencia económica del solicitante.

La Secretaría podrá a su juicio, exigir la comprobación de la solvencia económica manifestada por el solicitante o por el extranjero en la solicitud.

b) Pasaporte original vigente o, en su caso, copia completa cotejada o certificada del mismo.

c) Original del documento migratorio vigente

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

A los turistas cuya nacionalidad no esté sujeta al régimen de visas, les corresponde la FMT, (Forma Migratoria de Turista) que se obtiene en forma gratuita en las oficinas de Servicios Migratorios, en las oficinas del Servicio Exterior Mexicano, en las Compañías de Aviación y en las Agencias de Viajes.

Para aquellos turistas de nacionalidad como la cubana, se requiere visa, la cual deberán obtener en la Embajada o Consulado Mexicano que les corresponda de conformidad con lo señalado en el Instructivo Conjunto, el Agente de Migración

tendrá que comprobar que la FMT porte el sello de dicha representación y que ésta corresponda a la visa estampada en el pasaporte.

El Instructivo Conjunto es un documento suscrito por las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, con el objeto de normar la internación de Extranjeros No Inmigrantes, a los Estados Unidos Mexicanos. Se busca simplificar la documentación migratoria y facilitar la internación de los extranjeros a nuestro país.

El Instructivo Conjunto establece que las oficinas consulares de Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, quedan autorizadas para documentar como turistas a los nacionales y residentes legales permanentes única y exclusivamente en su circunscripción consular.

Es obligación del Agente de Migración estampar su sello de entrada en el pasaporte del turista extranjero, así como en las dos hojas de la FMT y verificar que esté llenada correctamente.

Actualmente, se están expidiendo en las Embajadas de México las visas para turistas VM-10 que tienen una vigencia de diez años, contados a partir de la fecha de su expedición y son válidos para múltiples entradas.

El extranjero titular de la visa VM-10 no deberá exceder dentro del territorio nacional la temporalidad que para cada viaje autorice el Agente de Migración, misma que no será superior a 180 días y se consignará en la forma migratoria FMT con el sello del oficial migratorio

2.6.2 La internación de los extranjeros de nacionalidad canadiense o estadounidense considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El *Tratado de Libre Comercio para América del Norte* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.³⁷

El artículo 1603 establece que cada una de las partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a la salud y seguridad públicas, así como las referentes a seguridad nacional.

³⁷ El Capítulo XVI se refiere a la "Entrada temporal de personas de negocios", el cual abarca los principios y obligaciones generales, esto refleja la relación comercial preferente de las partes; las definiciones correspondientes al capítulo, referencias sobre el suministro de información, el grupo de trabajo y la solución de controversias, así como la relación con otros capítulos.

El Anexo 1603 en secciones de la A a la D explica las posibilidades de autorización y sus requisitos para la entrada temporal de "personas de negocios"

El Apéndice 1603 A 1 especifica las actividades por áreas de trabajo de aquellas personas candidatas a ser consideradas en la categoría de visitantes de negocios. Las áreas son: Investigación y Diseño; Cultivo, Manufactura y Producción; Comercialización; Ventas, Distribución, Servicios posteriores a la venta, Servicios Generales, y se incluyen algunas definiciones.

El Apéndice 1603 A 3 contiene las medidas migratorias existentes en cada uno de los tres países. En el caso de México, es el Capítulo III de la Ley General de Población, con sus reformas.

El Apéndice 1603 D 1 establece los requisitos académicos mínimos y títulos alternativos para aquellos que su internación sea en la modalidad de profesionales

El artículo 1608 define la entrada temporal como "la entrada de una persona de negocios de una parte a territorio de otra parte, sin la intención de establecer residencia permanente".

Y persona de negocios significa "el ciudadano de una parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión".

Se reconocen las siguientes modalidades para la *"persona de negocios"*:

- a) Visitante de Negocios
- b) Comerciantes e Inversionistas
- c) Transferencia de Personal
- c) Profesionistas

Visitantes de Negocios:

Aquellas personas que pretenden llevar a cabo alguna investigación de negocios relacionada con la investigación y diseño; manufactura y producción; comercialización; ventas; distribución; servicios posteriores a la venta, y servicios generales.

Comerciantes e Inversionistas:

Aquellas personas que pretenden realizar en México intercambios comerciales de bienes y servicios, o establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos para administrar una inversión en la cual se hallen comprometidos, o estén en vías de comprometer capital extranjero.

Transferencias de Personal:

Aquellas personas que empleadas por una empresa, pretendan desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas o que conlleven conocimientos especializados en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales, que se encuentren establecidas en alguno de los países signatarios del Tratado.

Profesionales:

Aquellas personas que pretendan llevar a cabo actividades a nivel profesional de las señaladas en el propio Tratado.

El 9 de mayo de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular número R.E.-1 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el *Tratado de Libre Comercio para América del Norte*. Los estadounidenses y canadienses que se internen al país para efectuar negocios, independientemente de la forma migratoria que se les expida, lo harán al amparo de la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Población con el carácter de No Inmigrante Visitante Temporal. Cuando con la opción de ingresar al país para estos efectos mediante la tradicional forma migratoria identificada como FM3,³⁸ de conformidad con los procedimientos y requisitos legales en vigor, que continuarán aplicándose sin modificación alguna; o bien, optar por la internación requisitando la nueva forma migratoria FMN,³⁹ cuyo diseño y aplicación corresponden al compromiso de facilitar el ingreso a territorio mexicano en los términos del T.L.C.A.N.

³⁸ Forma migratoria de No Inmigrante

³⁹ Forma migratoria para nacionales de Canadá y Estados Unidos de América. No Inmigrante Visitante Permiso de Negocios No Remunerada. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T.L.C.A.N.) Artículo 42 Fracción III de la Ley General de Población

Quedan excluidos como sujetos beneficiarios los residentes en Estados Unidos de América o Canadá con nacionalidad distinta a la de los países suscriptores del Tratado, así como nacionales de otros países.

La descripción de cada una de las actividades de las cuatro modalidades de "Personas de negocios" se detalla en el Anexo Número Uno de la Circular a la que hacemos referencia.

Respecto a la admisión de las personas de negocios, la Circular establece que: "...quedan facultadas las autoridades migratorias para aprobar o no, la internación de los extranjeros beneficiarios de estas medidas con FMN, en los puertos y puntos de entrada al país, en la inteligencia de que el objetivo de esta medida es la de facilitar el ingreso al territorio nacional, sin menoscabo del control migratorio básico previsto por las leyes y el *propio Tratado de Libre Comercio*, al que están obligados los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración".

"...no se podrá exigir para las autorizaciones de entradas temporales, ningún procedimiento previo de aprobación o prueba de certificación laboral, ni imponer restricción numérica a la entrada de extranjeros que presenten FMN".

En los casos de negativa para la internación, ..."los agentes migratorios y/o Delegados Regionales o Locales, están obligados a remitir inmediatamente a la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto, un informe pormenorizado, en el que se destaquen los motivos de tal negativa, a fin de sostener la decisión aprobada, en el Grupo de Trabajo sobre entrada temporal creado para el seguimiento de los compromisos adoptados por el T.L.C."

La vigencia de la autorización otorgada, en todo caso, será por un máximo de 30 días naturales contados a partir de la fecha del sello de la primera internación al país. La vigencia vencerá de manera fatal al final de dicho término, sin tomar en consideración los días que el extranjero haya permanecido efectivamente en el país. El visitante con FMN tendrá el derecho de optar por la obtención de una nueva forma migratoria en cada ocasión que desee internarse al país, debiendo hacer entrega de su documento al agente migratorio del puerto o punto de salida del territorio nacional, cuando efectúe su salida definitiva.

Si el visitante desea prolongar su estancia en México, y no han variado las circunstancias que motivaron su ingreso bajo la modalidad de "Persona de Negocios", deberá acudir a la oficina del Instituto más cercana al lugar donde efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una FM-3 como No Inmigrante de Negocios para Actividades No Lucrativas.

2.6.3 La internación de los extranjeros de nacionalidad Colombiana o Venezolana considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela.

El *Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1995.⁴⁰

⁴⁰ El capítulo XIII se refiere a la "Entrada temporal de personas de negocios", el cual abarca los principios y obligaciones generales, esto refleja la relación comercial preferente de las partes, las definiciones correspondientes al capítulo, referencias sobre el suministro de información, el grupo de trabajo y la solución de controversias, así como la relación con otros capítulos.

El Artículo 13-04 en secciones de la A a la D explica las posibilidades de autorización y sus requisitos para la entrada temporal de "personas de negocios".

El artículo 13-04 establece que cada una de las partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios que cumplan con cada una de las normas migratorias vigentes, con las demás medidas aplicables, relativas a la salud y seguridad pública, así como las referentes a seguridad nacional.

El artículo 13-01 define la entrada temporal como "la entrada de una persona de negocios de una parte a territorio de otra parte, sin la intención de establecer residencia permanente".

Y persona de negocios significa "el nacional de una parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión".

Se reconocen las siguientes modalidades para la *"persona de negocios"*:

- a) Visitante de Negocios
- b) Inversionistas
- c) Transferencia de Personal dentro de una empresa
- c) Profesionales

El Apéndice A del Artículo 13-04 especifica las actividades por áreas de trabajo de aquellas personas candidatas a ser consideradas en la categoría de visitantes de negocios. Las áreas son: Investigación y Diseño, Cultivo, Manufactura y Producción, Comercialización, Ventas, Distribución, Servicios posteriores a la venta, Servicios Generales, y se incluyen algunas definiciones.

Visitantes de Negocios:

Aquellas personas que a petición previa de una empresa inscrita en el padrón bilateral pretendan llevar a cabo alguna actividad de negocios relacionada con la investigación y diseño; cultivo, manufactura y producción; comercialización; ventas; distribución; servicios posteriores a la venta, y servicios generales.

Inversionistas:

Aquellas personas que pretendan establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos clave, en funciones de supervisión, ejecutivas o que conlleven habilidades esenciales para llevar a cabo o administrar una inversión en la cual la "persona de negocios" o su empresa hayan comprometido, o estén en vías de comprometer, un monto importante de capital de acuerdo con la legislación mexicana.

Transferencias de Personal dentro de una empresa:

Aquellas personas que empleadas por una empresa inscrita en el Padrón Trilateral de las partes, pretendan desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas o que conlleven conocimientos especializados en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales.

Profesionales:

Aquellas personas que pretendan desarrollar actividades a nivel profesional a petición previa de una empresa inscrita en el Padrón Trilateral de Empresas, en el ámbito de una profesión señalada en la lista que al efecto se emitirá, y con base en el Padrón Trilateral de Instituciones Educativas

El 12 de abril de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular número 04/95 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el *Tratado de Libre*

Comercio entre México, Colombia y Venezuela. Los colombianos y venezolanos que se internen al país para efectuar negocios, lo harán al amparo de la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Población 85 y 86 del Reglamento de la misma con la calidad y característica de No Inmigrante Visitante. Deberán ingresar al país para estos efectos mediante la forma migratoria identificada como FM3 de conformidad con los procedimientos y requisitos legales en vigor, que continuarán aplicándose; es decir, acudirán a las oficinas consulares del servicio exterior mexicano para ser documentados.

Quedan excluidos como sujetos beneficiarios los residentes en Colombia y Venezuela con nacionalidad distinta a la de estos países, así como nacionales de otros países.

La descripción de cada una de las actividades de las cuatro modalidades de "Personas de Negocios" se detalla en el Anexo Número Uno de la circular a la que hacemos referencia.

Respecto a la admisión de las personas de negocios, la Circular establece que: "...quedan facultadas las autoridades migratorias para aprobar o no, la internación de los extranjeros beneficiarios de estas medidas con FM3, en los puertos y puntos de entrada al país, en la inteligencia de que el objetivo de esta medida es la de facilitar el ingreso al territorio nacional, sin menoscabo del control migratorio básico previsto por las leyes y el *propio Tratado de Libre Comercio*, al que están obligados los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración"

"...no se podrá exigir para las autorizaciones de entradas temporales, ningún procedimiento previo que implique un permiso o autorización gubernamental relacionado con el mercado de trabajo u otros procedimientos de efectos similares,

ni imponer restricción numérica a la entrada temporal de extranjeros colombianos y venezolanos.

En los casos de negativa para la internación, ..."los agentes migratorios y/o Delegados Regionales o Locales, están obligados a remitir inmediatamente a la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto, un informe pormenorizado, en el que se destaquen los motivos de tal negativa, a fin de sostener la decisión aprobada, ante el Grupo de Trabajo sobre entrada temporal creado para el seguimiento de los compromisos adoptados por el TLCG3."

La vigencia de la autorización podrá ser otorgada, hasta por un año contado a partir de la fecha del sello de la primera internación al país, con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples durante su vigencia.

Si el visitante desea prolongar su estancia en México, y no han variado las circunstancias que motivaron su ingreso bajo la modalidad de "Persona de Negocios", deberá acudir a la oficina del Instituto más cercana al lugar donde efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una prórroga de su estancia como No Inmigrante Visitante. Se pueden autorizar hasta cuatro prórrogas.

Si el FM3 se encuentra vencido al momento de solicitar la prórroga, se podrá regularizar la estancia del extranjero y, en su caso, se procederá a la aplicación de la multa correspondiente. Si la estancia ilegal es mayor de 60 días, procederá el otorgamiento de oficio de salida definitiva en un término de 72 horas con vista a la Oficina de Inspección de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración.

2.6.4 La internación de los extranjeros de nacionalidad costarricense considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.

El *Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1995.⁴¹

El artículo 10-04 establece que cada una de las partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a la salud y seguridad públicas, así como las referentes a seguridad nacional.

El artículo 10-04 define la entrada temporal como "la entrada de una persona de negocios de una parte a territorio de otra parte, sin la intención de establecer residencia permanente"

⁴¹ El capítulo X se refiere a la "Entrada temporal de personas de negocios", el cual abarca los principios y obligaciones generales, esto refleja la relación comercial preferente de las partes, las definiciones correspondientes al capítulo, referencias sobre el suministro de información, el grupo de trabajo y la solución de controversias, así como la relación con otros capítulos

El Artículo 10-04 en secciones de la A a la C explica las posibilidades de autorización y sus requisitos para la entrada temporal de "personas de negocios"

El Apéndice A 1 del Artículo 10-04 especifica las actividades por áreas de trabajo de aquellas personas candidatas a ser consideradas en la categoría de visitantes de negocios. Las áreas son Investigación y Diseño, Cultivo, Manufactura y Producción, Comercialización, Ventas, Distribución, Servicios posteriores a la venta, Servicios Generales, y se incluyen algunas definiciones.

El Apéndice A 3 del Artículo 10-04 contiene las medidas migratorias existentes en cada uno de los dos países. En el caso de México, el Capítulo III de la Ley General de Población con sus reformas.

Y persona de negocios significa "el nacional de una parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión".

Se reconocen las siguientes modalidades para la "*persona de negocios*":

- a) Visitante de Negocios

- b) Inversionistas

- c) Transferencia de Personal dentro de una empresa

Visitantes de Negocios:

Aquellas personas que a petición previa de una empresa inscrita en el padrón bilateral pretendan llevar a cabo alguna actividad de negocios relacionada con la investigación y diseño; cultivo; manufactura y producción, comercialización; ventas; distribución; servicios posteriores a la venta, y servicios generales.

Inversionistas:

Aquellas personas que pretendan establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos clave, en funciones de supervisión, ejecutivas o que conlleven habilidades esenciales para llevar a cabo o administrar una inversión en la cual la persona o su empresa hayan comprometido, o estén en vías de comprometer, un monto importante de capital, siempre que la persona cumpla además con las medidas migratorias aplicables a la entrada temporal.

Transferencias de Personal dentro de una empresa:

Aquellas personas que empleadas por una empresa listada en el Padrón Bilateral de las Partes, pretendan desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas o que

conlleven conocimientos especializados en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales, siempre que esa persona y esa empresa cumplan con las medidas migratorias vigentes aplicables a la entrada temporal.

El 24 de enero de 1995 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el *Tratado de Libre Comercio para México y Costa Rica*. Los costarricenses que se internen al país para efectuar negocios, lo harán al amparo de la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Población 85 y 86 del Reglamento de la misma con el carácter de No Inmigrante Visitante Temporal. Deberán ingresar al país para estos efectos mediante la forma migratoria identificada como FM3 en la que se deberá citar que se autoriza su internación para actividades no remuneradas en territorio nacional salvo para el caso de transferencia de personal dentro de una empresa, de conformidad con los procedimientos y requisitos legales en vigor, que continuarán aplicándose sin modificación alguna; es decir, acudirán a las oficinas consulares del servicio exterior mexicano para ser documentados.

Quedan excluidos como sujetos beneficiarios los residentes en Costa Rica con nacionalidad distinta a la costarricense, así como nacionales de otros países.

La descripción de cada una de las actividades de las tres modalidades de "Personas de Negocios" se detalla en el Anexo Número Uno de las reglas a las que hacemos referencia.

Respecto a la admisión de las personas de negocios, las Reglas establecen que " quedan facultadas las autoridades migratorias para aprobar o no, la internación de los extranjeros beneficiarios de estas medidas con FM3, en los puertos y puntos

de entrada al país, en la inteligencia de que el objetivo de esta medida es la de facilitar el ingreso al territorio nacional, sin menoscabo del control migratorio básico previsto por las leyes y el *propio Tratado de Libre Comercio*, al que están obligados los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración".

"...no se podrá exigir para las autorizaciones de entradas temporales, ningún procedimiento previo de aprobación peticiones, prueba de certificación laboral u otros procedimientos de efectos similares, ni imponer restricción numérica a la entrada temporal de extranjeros costarricenses.

En los casos de negativa para la internación, ..."los agentes migratorios y/o Delegados Regionales o Locales, están obligados a remitir inmediatamente a la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto, un informe pormenorizado, en el que se destaquen los motivos de tal negativa, a fin de sostener la decisión aprobada, en el Grupo de Trabajo sobre entrada temporal creado para el seguimiento de los compromisos adoptados por el TLCMC."

La vigencia de la autorización podrá ser otorgada, hasta por un año contado a partir de la fecha del sello de la primera internación al país, con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples durante su vigencia.

Si el visitante desea prolongar su estancia en México, y no han variado las circunstancias que motivaron su ingreso bajo la modalidad de "Persona de Negocios", deberá acudir a la oficina del Instituto más cercana al lugar donde efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una prórroga de su estancia como Visitante. Se pueden autorizar hasta cuatro prórrogas.

Si el FM3 se encuentra vencido al momento de solicitar la prórroga, se podrá regularizar la estancia del extranjero y, en su caso, se procederá a la aplicación de la multa correspondiente. Si la estancia ilegal es mayor de 60 días, procederá el otorgamiento de oficio de salida definitiva en un término de 72 horas con vista a la Oficina de Inspección de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración.

2.6.5 La internación de los extranjeros de nacionalidad Boliviana considerados como Personas de Negocios por el Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia.

El *Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1995.⁴²

El artículo 11-04 establece que cada una de las partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a la salud, seguridad pública, así como las referentes a seguridad nacional.

⁴² El capítulo XI se refiere a la "Entrada temporal de personas de negocios", el cual abarca los principios y obligaciones generales, esto refleja la relación comercial preferente de las partes, las definiciones correspondientes al capítulo, referencias sobre el suministro de información, el grupo de trabajo y la solución de controversias, así como la relación con otros capítulos

El Artículo 11-04 en secciones de la A a la C explica las posibilidades de autorización y sus requisitos para la entrada temporal de "personas de negocios"

El Apéndice A 1 del Artículo 11-04 especifica las actividades por áreas de trabajo de aquellas personas candidatas a ser consideradas en la categoría de visitantes de negocios. Las áreas son Investigación y Diseño, Cultivo, Manufactura y Producción, Comercialización, Ventas, Distribución, Servicios posteriores a la venta, Servicios Generales, y se incluyen algunas definiciones

El Apéndice A 2 del Artículo 11-04 contiene las medidas migratorias existentes en cada uno de los dos países. En caso de México, el Capítulo III de la Ley General de Población con sus reformas

El artículo 11-01 define la entrada temporal como "la entrada de una persona de negocios de una parte a territorio de la otra parte, sin la intención de establecer residencia permanente".

Y persona de negocios significa "el nacional de una parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión".

Se reconocen las siguientes modalidades para la "*persona de negocios*".

- a) Visitante de Negocios
- b) Comerciantes e Inversionistas
- c) Transferencia de Personal dentro de una empresa

Visitantes de Negocios:

Aquellas personas que a petición previa de una empresa inscrita en el padrón bilateral pretendan llevar a cabo alguna actividad de negocios relacionada con la investigación y diseño; cultivo, manufactura y producción; comercialización; ventas, distribución, servicios posteriores a la venta, y servicios generales.

Comerciantes e Inversionistas:

Aquellas personas que pretendan llevar a cabo un intercambio comercial cuantioso de bienes o servicios principalmente entre Bolivia y México. Pretendan establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos clave, en funciones de supervisión, ejecutivas o que conlleven habilidades esenciales, para llevar a cabo o administrar una inversión en la cual la "persona de negocios" o su empresa

hayan comprometido un monto importante de capital o estén en vías de comprometerlo.

Transferencias de personal dentro de una empresa:

Aquellas "personas de negocios" que empleadas por una empresa listada en el Padrón Bilateral de Empresas pretendan realizar funciones gerenciales, ejecutivas o que conlleven conocimientos especializados en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales.

El 12 de abril de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular número 03/95 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el *Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia*. Los bolivianos que se internen al país para efectuar negocios, lo harán al amparo de la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Población 85 y 86 del Reglamento de la misma con el carácter de No Inmigrante Visitante. Deberán ingresar al país para estos efectos mediante la forma migratoria identificada como FM3 de conformidad con los procedimientos y requisitos legales en vigor, que continuarán aplicándose; es decir, acudirán a las oficinas consulares del servicio exterior mexicano para ser documentados

Quedan excluidos como sujetos beneficiarios los residentes en Bolivia con nacionalidad distinta a la boliviana, así como nacionales de otros países.

La descripción de cada una de las actividades de las tres modalidades de "Personas de Negocios" se detalla en el Anexo Número Uno de la Circular a la que hacemos referencia.

Respecto a la admisión de las personas de negocios, la Circular establece que: "...quedan facultadas las autoridades migratorias para aprobar o no, la internación de los extranjeros beneficiarios de estas medidas con FM3, en los puertos y puntos de entrada al país, en la inteligencia de que el objetivo de esta medida es la de facilitar el ingreso al territorio nacional, sin menoscabo del control migratorio básico previsto por las leyes y el *propio Tratado de Libre Comercio*, al que están obligados los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración".

"...no se podrá exigir para las autorizaciones de entradas temporales, ningún procedimiento previo que implique un permiso o autorización gubernamental relacionado con el mercado de trabajo u otros procedimientos de efectos similares. ni imponer restricción numérica a la entrada temporal de extranjeros bolivianos

En los casos de negativa para la internación, .."los agentes migratorios y/o Delegados Regionales o Locales, están obligados a remitir inmediatamente a la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto, un informe pormenorizado, en el que se destaquen los motivos de tal negativa, a fin de sostener la decisión aprobada, en el Grupo de Trabajo sobre entrada temporal creado para el seguimiento de los compromisos adoptados por el TLCMEXBOL."

La vigencia de la autorización podrá ser otorgada, hasta por un año contado a partir de la fecha del sello de la primera internación al país, con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples durante su vigencia

Si el visitante desea prolongar su estancia en México, y no han variado las circunstancias que motivaron su ingreso bajo la modalidad de "Persona de Negocios", deberá acudir a la oficina del Instituto más cercana al lugar donde

efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una prórroga de su estancia como Visitante. Se pueden autorizar hasta cuatro prórrogas.

Si el FM3 se encuentra vencido al momento de solicitar la prórroga, se podrá regularizar la estancia del extranjero y, en su caso, se procederá a la aplicación de la multa correspondiente. Si la estancia ilegal es mayor de 60 días, procederá el otorgamiento de oficio de salida definitiva en un término de 72 horas con vista a la Oficina de Inspección de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración.

2.6.6 La internación de extranjeros que contribuyan a la realización de actividades Industriales, Comerciales, Financieras, de Desarrollo Tecnológico y otras de carácter económico que beneficien al país.

El 28 de julio de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular número 06/95 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal de extranjeros que contribuyan a la realización de actividades Industriales, Comerciales, Financieras, de Desarrollo Tecnológico y otras de carácter económico que beneficien al país, mediante la forma migratoria FMVC.

Por lo que a partir del 15 de agosto de 1995, los nacionales de los países que se señalarán más adelante, podrán ser beneficiados para internarse mediante la forma migratoria FMVC, con la calidad de No Inmigrante y característica de visitante o consejero, según sea el caso

Los sujetos a los que favorecerán la presente Circular son los nacionales de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bermudas, Islas, Brasil, Chile Corea del Sur, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Portugal, Noruega, Nueva Zelanda, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japon

Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos (Holanda), Residentes legales definitivos en Canadá, Residentes legales definitivos en Estados Unidos de América, San Marino, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Uruguay, y los residentes legales definitivos en los Estados Unidos de América y Canadá de cualquier nacionalidad que pretendan internarse al país hasta por un máximo de treinta días, sin percibir remuneración alguna dentro del territorio nacional.

Se reconocen las siguientes modalidades para la internación:

- a) Visitante de Negocios
- b) Consejero
- c) Técnico
- d) Transferencia de personal

Visitantes de Negocios:

Extranjeros cuya internación tenga como objeto negociar o firmar contratos mercantiles, verificar el cumplimiento de los mismos, conocer alternativas de inversión o realizar una inversión directa en el país.

Consejeros:

Extranjeros que se internan al país para asistir a las asambleas o sesiones de consejos de administración de empresas legalmente constituidas en México, en virtud del nombramiento de la asamblea de accionistas

Técnicos:

Extranjeros cuya internación tenga como propósito la prestación de servicios especializados previamente pactados o contemplados en un contrato de transferencia de tecnología, de patentes y marcas, de compraventa de maquinaria y equipo, de capacitación técnica de personal o cualquier otro relacionado con el proceso de producción de una empresa establecida en México.

Transferencias de personal:

Extranjeros empleados por una empresa matriz, subsidiaria o filial que pretendan desempeñar en la empresa mexicana funciones gerenciales, ejecutivas o de asesoría o que conlleven conocimientos especializados de las actividades de esa empresa

Los extranjeros deberán solicitar en las oficinas consulares de México en el extranjero o en el punto de internación la forma migratoria FMVC

Los extranjetos que se internen al territorio nacional mediante la forma migratoria FMVC, podrán permanecer en él hasta por un máximo de treinta días contados a partir de la fecha del sello de la primera internación al país, con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples durante su vigencia.

Si el extranjero que se interne al país con FMVC bajo la modalidad de "Técnico", "Visitante de negocios" o "Transferencia de personal" desea prolongar su estancia en México, deberá acudir a la oficina del Instituto más cercana al lugar donde efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una FM3, como No Inmigrante Visitante con autorización para realizar actividades no remuneradas en el país, hasta por un año. La solicitud se deberá presentar con anterioridad a la fecha de vencimiento del documento

Si la FMVC se encuentra vencida al momento de solicitar la prórroga, se podrá regularizar la estancia del extranjero previo pago de la multa correspondiente. No procederá la regularización si la estancia ilegal es mayor de 60 días.

Quien se interne como "Consejero" no podrá solicitar ampliación de su estancia en el país, en virtud de lo dispuesto por el artículo 42 fracción III de la Ley General de Población.

2.7 La legal estancia de los extranjeros en territorio nacional

2.7.1 Disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento

Cuando un extranjero es admitido dentro del territorio nacional, tiene por obligación cumplir con las condiciones que le sean fijadas en el permiso de internación o en la autorización de su calidad y característica migratoria y en las disposiciones que establecen las leyes respectivas y por ningún motivo, podrá tener dos calidades o características migratorias en forma simultánea.

Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le han sido expresamente autorizadas, requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación

2.7.2 Calidad de No Inmigrante

El No Inmigrante en las características de visitante *fracción III*, en su modalidad de visitante científico, asilado político, refugiado y estudiante, *fracciones V, VI y VII* del artículo 42 de la Ley General de Población, está obligado a inscribirse en el

Registro Nacional de Extranjeros⁴³ dentro de los 30 días siguientes a la fecha de internación. Asimismo está obligado a informar al Registro Nacional de Extranjeros de su cambio de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dedique, dentro de los 30 días siguientes al cambio.

El No Inmigrante que adquiriera alguna de las características migratorias de turista o visitante sin dedicarse a actividades lucrativas y su autorización o la prórroga se otorgue bajo los convenios de cooperación o intercambio educativo, cultural o científico, o cuando se trate de hombres de negocios o técnicos que sean autorizados por un período máximo de treinta días para permanecer en el país, así como consejero, asilado político, refugiado, estudiante y visitante distinguido, no pagará derechos por la autorización que le sea concedida.

2.7.3 Calidad de Inmigrante

El inmigrante se aceptará hasta por cinco años y tiene la obligación de comprobar ante el Instituto Nacional de Migración que está cumpliendo con las condiciones que le fueron señaladas al autorizar su internación, con las demás disposiciones migratorias aplicables, a efecto de que sea refrendada anualmente, si procede su documentación migratoria. Para ello deberá solicitar el refrendo en cuestión dentro de los treinta días anteriores al vencimiento de cada anualidad

El inmigrante está obligado a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros y es su deber notificar cualquier cambio de calidad, característica, actividad,

⁴³ El Registro Nacional de Población se integra con el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana

nacionalidad, estado civil y domicilio, dentro de los treinta días posteriores al acto realizado

Si durante la temporalidad autorizada dejan de subsistir las condiciones a que esta supeditada la estancia en el país de un inmigrante, este deberá comunicarlo al Instituto Nacional de Migración dentro de los quince días siguientes a fin de que se proceda a la cancelación de su documentación migratoria y se le señale plazo para abandonar el país o se le conceda término para su regularización.

Si permaneciera fuera del país más de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, no podrá solicitar el cambio de su calidad a inmigrado, en tanto no transcurra de nuevo íntegramente el plazo que establece el artículo 53 de la Ley General de Población. Cuando el inmigrante permanezca fuera del país más de dos años, perderá su calidad migratoria, salvo en los casos excepcionales que determine la Secretaría.

2.7.4 Calidad de Inmigrado

Para obtener la calidad de inmigrado, se requiere haber residido como inmigrante durante cinco años en la República Mexicana y la consecuente declaración expresa de la Secretaría

El inmigrante deberá solicitar su cambio de calidad, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que venza su cuarto refrendo.

Tratándose de menores, la solicitud deberá ser formulada por quien ejerza la patria potestad o la tutela y en su defecto por aquellas personas con quienes el menor viva o de quienes dependa económicamente

Esta calidad le permite al extranjero dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la ley u otras disposiciones aplicables; podrá salir o entrar al país libremente pero si permanece en el extranjero más de tres años consecutivos, perderá su calidad migratoria; lo mismo si en un plazo de diez años a partir de la fecha de su declaratoria, estuviere ausente más de cinco años (con intermitencias); excepto en los casos señalados en la *Fracción III del Artículo 114 del Reglamento de la Ley General de Población*.

El Reglamento de la Ley General de Población al establecer las reglas de cada una de las diferentes características, es muy claro al señalar que para que proceda la prórroga o refrendo de la documentación migratoria del extranjero, un requisito primordial es que deberán subsistir las condiciones bajo las cuales se le otorgó la autorización de su característica y calidad migratoria. En caso de que dichas condiciones hayan variado, deberán ser reportadas inmediatamente a la Secretaría de Gobernación para que conforme a la Ley General de Población y a petición de parte, si es que procede satisfactoriamente la solicitud, le sea expedida la calidad y característica que se adecue a la nueva situación que posee que: "la Secretaría tendrá facultad discrecional para juzgar sobre el otorgamiento del refrendo, en el caso de que hubieren cambiado las condiciones señaladas en la autorización"

2.8 Acuerdos por los 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 Servicios Migratorios, del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, de los Coordinadores de Regulación de Estancia y Jurídico del Instituto Nacional de Migración, así como de los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento a su cargo de los Delegados y Subdelegados Regionales, Delegados y Subdelegados Locales del propio Instituto.

Los días 4 y 5 de agosto de 1998 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, diversos Acuerdos por los que el Secretario de Gobernación, delega facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor del subsecretario de Población y Servicios Migratorios y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, y el propio Comisionado delega facultades para los mismos efectos a los Coordinadores de Regulación de Estancia y Jurídico y de Control de Inmigración del mencionado Instituto, así como de los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento a su cargo, de los Delegados y Subdelegados Regionales, de los Delegados y Subdelegados Locales del mismo Instituto, Dichos acuerdos entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

Se dejó sin efectos el Acuerdo Delegatorio de Facultades publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de noviembre de 1994, y los demás acuerdos, circulares y manuales en materia de desconcentración que se opongan al actual.

La delegación de facultades, tiene como finalidad, dar una especial atención a los flujos migratorios que se han dado en los últimos tiempos, con el propósito de regular apropiadamente la internación y estancia de los extranjeros en el país, así como reforzar el control migratorio en nuestras fronteras

Ya que la amplitud y complejidad del fenómeno migratorio, hacen necesario establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades de que está investida la Secretaría de Gobernación y por tanto, se hace indispensable delegar facultades para autorizar los trámites migratorios y ejercer las atribuciones originales previstas en la Ley General de Población y su Reglamento al Titular de esta Dependencia del Ejecutivo Federal, en favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y del Comisionado del

Instituto Nacional de Migración, quien a su vez se apoya en los funcionarios a su cargo

La Delegación de Facultades surtirá efectos sin perjuicio del ejercicio directo de las mismas por el Titular de la Secretaría, cuando este lo considere conveniente.

En la atención de los asuntos cuyo trámite, resolución, autorización y suscripción se delegan, los servidores públicos deberán actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y con apego a lo dispuesto por la Ley General de Población y su Reglamento, el Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración y las demás disposiciones aplicables.

Los funcionarios públicos observarán, además de las disposiciones jurídicas aplicables, las políticas y criterios migratorios, así como las circulares emitidas por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración y demás normas administrativas.

La puesta en marcha de los acuerdos por los que se conceden funciones y facultades a diversos funcionarios, especialmente a los Delegados y Subdelegados Migratorios, tiene como finalidad el agilizar los cerca de 200 mil trámites que se realizan al año en esa Dependencia

Ya que antes de la publicación de los Acuerdos Delegatorios, los trámites estaban centralizados y era necesario remitir la documentación, en casi el 60% de los casos a la oficina central de la Ciudad de México, por lo que a partir de la delegación de facultades, muchos de esos trámites se podrán realizar en las 153 oficinas regionales y locales distribuidas en todo el país. 47 oficinas del Instituto Nacional de Migración se encuentran en las fronteras, 51 en las costas y 55 en el

interior del país. Dependiendo de su ubicación, se les dio cierto número y tipo de facultades.

De las 153 oficinas del Instituto Nacional de Migración en el País, 16 tienen el Rango de Delegaciones Regionales, 14 de Subdelegaciones Regionales, 80 de Delegaciones Locales y 43 de Subdelegaciones Locales.

CAPITULO TERCERO

3. EL CARGO DE CONFIANZA EN LA LEGISLACION MEXICANA

3.1 ANTECEDENTES

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 aparecen varias veces mencionados: en el artículo 4o de dicha ley, después de hacer la definición del patrón, se manifestaba quienes son representantes, que de una manera u otra ejercían facultades generales del patrón, y así por ejemplo se citan a los Directores, Administradores, Gerentes y demás personas que ejerzan actos de administración sin que ello se pueda considerar como un concepto de dichos trabajadores, ya que es difícil comparar a dichas personas con los trabajadores de confianza, porque de una manera u otra los representantes del patrón ejercen facultades por conducto de un mandato, realizan actos por cuenta de otro, en nombre de otro; además como lo manifiesta la Ley de 1970, consignado ya en el precepto de 1980, "... los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento serán considerados representantes del patrón y en tal sentido lo obligan en sus relaciones con los trabajadores". De lo anterior expuesto podría decirse que dichas personas en estricto sentido poseen una dualidad de funciones, ya que por una parte son trabajadores frente a la empresa y por otra son representantes del patrón frente a sus subordinados. Pero independientemente de esto, la jerarquía interna dentro de las empresas, hace pensar que toda persona que no ejerza determinadas funciones pueden ser trabajadores sin ninguna distinción, y que sus labores están reguladas sin excepción por la Ley Federal del Trabajo, sin modalidad alguna; pero cuando su relación jurídica laboral manifiesta determinadas peculiaridades frente a la Ley, y que además ejerzan determinadas funciones, deben considerarse como otra categoría de trabajadores, que

independientemente que la ley les conserve lo mínimo a lo que tienen derecho, éstos tienen normas jurídicas diferentes a los demás trabajadores que laboran dentro de la empresa.

En realidad la legislación de 1931 sólo se refería a los trabajadores de confianza en sus artículos 48 y 126 fracción X, y que textualmente manifestaban lo siguiente

Artículo 48: "Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo hayan celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa"

Artículo 126 "El contrato de trabajo terminará . fracción X.- Por perder la confianza del patrón, el trabajador que desempeñe un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia, más si había sido promovido de un puesto de escalafón en las empresas que este existe, volverá a él, salvo que haya motivo justificado para su despido"

El Maestro Baltasar Cavazos Flores manifiesta al respecto que. "... el artículo 48 parecía referirse a los empleados de confianza como a trabajadores distintos de las empresas que desempeñan puestos de dirección o de inspección de las labores y por el contrario, la fracción X del artículo 126 parecía confundir a los empleados de confianza, precisamente, con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización o vigilancia." ⁴⁴

⁴⁴ Baltazar Cavazos Flores Los Trabajadores de Confianza México, 1993, Editorial Trillas 1ª edición p 12

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante tales dispositivos legales, resolvió en algunas ejecutorias que los "empleados de confianza" debían ser aquellos que intervenían en la dirección y vigilancia de una negociación y que en cierto modo sustituían al patrón en algunas de las funciones propias de éste (tesis 62, Loysa y Manuel, apéndice al Semanario Judicial de la Federación).

Una consulta realizada por el Sindicato Mexicano de Electricistas al antiguo Departamento del Trabajo sustentó la tesis: "La calidad de profesionista no da, por sí sola, a quien la tiene el carácter de empleado de confianza dentro de una empresa. Dicho carácter depende de las actividades desempeñadas, cuando son de las definidas por la Ley Federal del Trabajo como de dirección o de administración, de inspección de labores o de trabajos personales del patrón "

Nuestro más alto tribunal, en el amparo directo 2/38/2da. de la Cía Mexicana del Petróleo "El Águila, S A " sostuvo lo siguiente

"El concepto de empleado de confianza fue utilizado por vez primera en el proyecto sobre jornada de trabajo presentado ante la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, que se celebró en la Ciudad de Washington en el año de 1919, fue adoptado más tarde por la legislación belga y pasó posteriormente a nuestro derecho en los artículos 4o , 48 y 126, fracción X de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en el proyecto presentado a la Conferencia de Washington se decía que la jornada de ocho horas no sería aplicable a los empleados que desempeñaran puestos de confianza, de dirección o administración, pero en el debate se aclaró el alcance de este artículo, por haberse visto que de dar una interpretación gramatical a sus términos resultaría que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza, ya que el simple capataz ejecuta actos de dirección con respecto a los operarios que se encuentran bajo sus órdenes; se sostuvo desde entonces que los empleados de confianza serían precisamente los altos empleados que por razón de funciones tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o aquellos que también, por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa y se dijo

además que el término *empleados de confianza* no era fijo, sino que debía aplicarse en relación con cada una de las empresas, esto es, que se trataba de un concepto elástico que había que precisar en cada caso, por lo que si la junta hace una enumeración de los puestos de confianza, señalando un número considerable de los mismos, estimándolos indispensables para que la dirección general de los negocios quede en manos de la empresa, forzoso es concluir que el laudo es correcto y no ha violado el espíritu de los artículos respectivos."

A este respecto el maestro Mario de la Cueva, manifestó que: "... Debe hablarse de empleado de confianza cuando están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores ."⁴⁵

3.1.2 EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE 1970

La imprecisión de la Ley y las dificultades de la doctrina y la jurisprudencia, están determinadas, en buena medida por los antecedentes doctrinales y legislativos que se tuvieron para elaborar la Ley Federal del Trabajo; los contratos colectivos mexicanos, a fin de resolver el problema planteado por los artículos de la Ley Laboral de 1931, adoptaron la práctica de hacer una enumeración que en la empresa o en las empresas se aplicaba éste y quienes debían considerarse trabajadores de confianza.

Estudiando estos problemas la comisión encargada de realizar la Ley Federal del Trabajo de 1970, consideró las ideas generales de la jurisprudencia y de la doctrina y analizó algunos de los más importantes contratos colectivos, los resultados a que llegó son los siguientes

⁴⁵ Mario De la Cueva, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, p 153 Citado por Baltazar Cavazos Flores. *Ob. Cit.* , p 13

1 - Los empleados de confianza son trabajadores, lo que quiere decir que están protegidos por la legislación del trabajo, con las modalidades que se determinan en el mismo proyecto.

2 - El concepto de empleado de confianza es unitario, lo que significa que constituyen una categoría general dentro de la que están diversos grupos de personas

3 - La comisión no juzgó conveniente incluir en un precepto una definición del concepto, pues las definiciones son siempre peligrosas y en casos particulares podría resultar demasiado amplia o, por el contrario, exageradamente estrecha. Una fórmula bastante difundida en la doctrina expresa que son empleados de confianza los trabajadores que se relacionan en forma inmediata y directa con la vida de la empresa, con sus intereses, con la realización de sus fines, con la dirección, administración y vigilancia generales, con la seguridad de los establecimientos, con el orden que debe existir entre los trabajadores, con la guarda de los secretos de fabricación y con el manejo de sus fondos. La comisión consideró que esta fórmula puede aceptarse como una guía doctrinal o jurisprudencial, pero que no convenía llevarla a la ley.

4.- El artículo 8° del proyecto, señala los criterios generales para determinar cuales son los cargos o puestos de confianza. La enumeración no es limitativa, sino enunciativa y para hacerla se tomaron en consideración, tanto el concepto general antes mencionado, cuanto las ideas contenidas en nuestros contratos colectivos.

De lo anterior expuesto podemos afirmar que la categoría de "empleado de confianza" no depende de la voluntad de las partes, trabajador o patrono, sino de la naturaleza del servicio que se presta, de tal manera que cuando exista duda respecto a si un trabajador es empleado de confianza por no estar el caso incluido

en las fracciones del artículo 8º, las Juntas de Conciliación y Arbitraje deberán decidir el caso, teniendo en cuenta la idea general y aplicando analógicamente las fracciones del artículo 8º.

El artículo 8º del proyecto, contiene las ideas y normas para la determinación del concepto "empleado de confianza", estas personas son trabajadores, pero en razón de sus funciones, están sometidos a algunas normas particulares, las más importantes de las cuales son las siguientes:

1.- El proyecto se propuso respetar hasta donde es posible, el principio de igualdad; a este fin, se dice en el artículo 184 que las condiciones de trabajo de los empleados de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que prestan y que no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos iguales dentro de la empresa

2 - El artículo 185 resuelve las cuestiones relativas a las relaciones entre los empleados de confianza y los demás trabajadores de la empresa; los trabajadores de que ahora nos ocupamos no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, si serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para la determinación de la mayoría en el caso de huelga. Los trabajadores han solicitado de manera invariable, que no conviene que los trabajadores de confianza formen parte de su sindicato, pues si éstos son organismos que estudian y defienden los intereses obreros frente a los empresarios, parece natural que los empleados de confianza permanezcan al margen de las luchas sindicales. Por las mismas razones se excluyen a los empleados de confianza de los recuentos en los casos de huelga; los empleados de confianza están estrechamente vinculados a la marcha general de la empresa.

3.- En el artículo 186 se ocupa de la aplicación del contrato colectivo a los empleados de confianza. En él se previene que las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo se extienden al personal de confianza, salvo disposición en contrario, consignada en el mismo contrato. Para dictar esta norma, la Comisión tomó en consideración que las condiciones colectivas de trabajo se aplicarán pro regla general, a los empleados de confianza, pero como es posible que en los contratos individuales de este personal se establezcan condiciones distintas, con la limitación ya indicada de que no deberán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes, el artículo 186 permite que en el contrato colectivo se establezca expresamente la no aplicabilidad de su contenido.

4.- Uno de los aspectos que caracterizan la posición de los empleados de confianza dentro de las empresas, se refiere a su designación y, especialmente, a la rescisión y terminación de la relación jurídica. En cuanto a la primera cuestión, normalmente los empleados de confianza son designados por la empresa, si bien en algunos contratos colectivos se obligan los empresarios en relación con puestos determinados, a seleccionar a los empleados de confianza entre el personal que ya preste sus servicios en la empresa. Por lo que se refiere a la segunda de las situaciones, conviene decir que la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido variable: en algunas ejecutorias, sostuvo el criterio de que la confianza es un dato subjetivo, por lo que el empresario estaba facultado para poner fin a la relación de trabajo en el instante mismo en que perdiera la confianza en el trabajador; se dice también en esas ejecutorias que el empresario no está obligado a aducir las razones de la pérdida de la confianza. En otras ejecutorias, afirmó la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que los empleados de confianza son trabajadores y que, en consecuencia, están protegidos por las disposiciones del artículo 123, inciso "A", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien reconoció que esa protección está subordinada

a los caracteres particulares de la categoría, "empleados de confianza"; se continúa decidiendo en las ejecutorias que se comentan, que no sería posible aplicar a los empleados de confianza las normas que rigen la rescisión y terminación de las relaciones generales de trabajo, porque, si tal cosa se hiciera, los empleados de confianza quedarían colocados en las mismas condiciones de los demás trabajadores. Estas mismas ejecutorias propusieron una solución intermedia: La rescisión y terminación de las relaciones de trabajo no debe ser un acto arbitrario, pero será suficiente la existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza, para que el empresario pueda dar por terminada la relación de trabajo. Al hablar de motivo razonable, la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia consideró que por tal debía entenderse, no precisamente las causas por las cuales puede el patrón rescindir las relaciones de trabajo, sino circunstancias con ciertos valores objetivos que conduzcan razonablemente a la pérdida de la confianza.

3.1.3 TRABAJADORES DE CONFIANZA

EL ARTICULO 9º DE LA LEY EN VIGOR

En el artículo octavo del proyecto que se entregó para su estudio a los trabajadores y a los empresarios, que paso a ser el noveno de la Ley, se dijo

".. la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto"

La designación del artículo noveno planteó a la Comisión la necesidad de establecer cuando una función es de confianza por su naturaleza. Para este problema se plantearon dos tesis:

La primera consiste en el señalamiento de las funciones de confianza típicas y en la inclusión de una frase final que permitiera extender la categoría a otras que tuvieran características semejantes; y la segunda, en la presentación de un concepto general, que posteriormente se individualizaría, ya por acuerdo entre los trabajadores y los empresarios, bien por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Al respecto Mario de la Cueva manifestó:

"A fin de conocer la opinión de los trabajadores y de los empresarios, la Comisión propuso en el proyecto el primero de las dos tesis propuestas; la idea no fue rechazada, pero según se relata en la Exposición de Motivos, en las pláticas que se celebraron se observó que los trabajadores además de reducir la enumeración de las funciones, rechazaba la presencia de una fracción que permitiera una aplicación analógica; en tanto los empresarios querían que se ampliara la lista. Después del cambio de impresiones, la Comisión estimó que era preferible suprimir el sistema, pues continúa explicando, una enumeración limitativa podría dejar fuera de ella situaciones que debieron considerarse, así como también que era imposible prever las nuevas situaciones que se presentaran, y una enumeración ejemplificativa podría abrir las puertas a una extensión inconveniente de las categorías"⁴⁶

Por tanto la Comisión decidió seguir la segunda tesis en los siguientes términos

"Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrono dentro de la empresa o establecimiento "

⁴⁶ Maestro Mario De la Cueva, Ob. cit., p. 155

Mario De la Cueva manifestó al respecto:

"Hacemos notar, ante todo, que la norma legal se refiere a trabajadores de confianza, pues en concordancia con los renglones primeros del proyecto y con las explicaciones que hemos dado, no es la persona quien determina que su función sea de confianza, sino que es la naturaleza de la función lo que produce la condición del trabajador. Esta distinción es importante, porque cuando tenga que decidirse una controversia, la discusión versará sobre una cuestión objetiva ; sin duda, el término confianza sugiere un aspecto subjetivo, pero éste se relaciona con las cualidades que deben poseer las personas a las que se va a confiar la función, o expresado en otros términos si una función es de particular importancia para la vida de una empresa, ésta podrá elegir a la persona que en su concepto reúna los requisitos de honestidad, discreción y lealtad, que se requiera para su buen ejecución. De ahí, y habremos de regresar al tema, que el problema principal de los trabajadores de confianza se concrete a su designación y a la disolución de sus respectivas relaciones de trabajo"⁴⁷

Ya en la exposición de motivos se manifestó:

"...los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relacione en forma inmediata y directa con la vida misma de la empresa, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales..."

Por lo tanto para redactar y establecer un precepto legal se toma en cuenta las disposiciones de la Ley de 1931 y se repitió el análisis de las tesis

⁴⁷ Idem P. 157

jurisprudenciales y doctrinales y de los contratos colectivos; y con base en esos elementos, se ratificó la redacción del precepto.

Tuvo todavía que resolver la Comisión una cuestión que preocupó constantemente a las organizaciones obreras; en la necesaria jerarquía de los puestos, casi todos los trabajadores ejercen una cierta dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, lo que era aprovechado por las empresas para sostener que un gran número de ellos tenían que ser considerados trabajadores de confianza. Esta posición, que implicaba una destrucción parcial de los principios fundamentales del artículo 123, hizo que la Comisión precisara esas funciones que serían consideradas de confianza cuando tuvieran el carácter general. Para tal problemática se afirmó

" la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales; y en armonía también con la tesis expuesta en la ejecutoria de Loaysa y Manuel, quiere decir, cuando se trate de funciones que se realizan en substitución del patrón "

Por tanto, la Ley tiene una definición clara aparentemente en su artículo 9o. pero que únicamente reunió las características que la Ley anterior mencionaba, o sea, que si bien señala que no es por el nombre sino por las funciones que se establece la calidad de trabajador de confianza, señala que esas funciones son la Dirección, Administración, Fiscalización y Vigilancia, además de las personales al servicio del patrón, No hay un nuevo criterio y la definición es amplia y deja margen a toda clase de interpretaciones, respecto de la naturaleza de las funciones que en un momento dado esté realizando el trabajador de que se trate

Fue y tal vez pueda decirse que sigue siendo costumbre, que en los Contratos Colectivos de Trabajo se estableciera quién o quienes son los empleados de

confianza en una empresa, así en unos casos se mencionaba expresamente y en otros simplemente se establecía que serían aquellos que no estaban comprendidos dentro del tabulador sindical. Esta forma de exclusión frecuentemente produjo como resultado el que se diera categoría de empleado de confianza a los empleados de oficinas; estos llamados "trabajadores de cuello alto" que no toman parte en la discusión del contrato, no se analizan sus funciones, no se escucha su parecer y sin embargo, para los efectos de las relaciones colectivas de trabajo, vienen a ser considerados como de confianza.

Esto sucedió y en muchos casos sucede, aún a pesar de la disposición de la Ley en vigor y de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, que vinieron señalando siempre que la función es la que da el carácter de confianza; así se dijo y se traduce en las siguientes ejecutorias:

"Trabajador de Confianza - No basta que en el Contrato Colectivo se les otorgue dicho carácter, deben encontrarse entre los señalados en la Ley Federal del Trabajo Amparo Directo 7671/64 "

"Los empleados de confianza son aquellos que intervienen en la Dirección y Vigilancia de una empresa y que, en cierto modo, substituyen al patron en alguna de las funciones propias de éste - Cano Francisco y Coags Tomo LXXX, p 2139,3 de mayo de 1944 "

"Para que un empleado se estime como de confianza no basta que así lo establezca el contrato, por que el articulo 48 de la Ley Federal del Trabajo señala expresamente quienes deben considerarse como tales y tratándose de un precepto orden público sólo los en el precisados tienen tal carácter y aún cuando se pacte en contravención a dicho precepto, éste no pierde su valor y toda convención en contrario debe de tenerse por no puesta

Amparo Directo 7671/64. Industrias Yaqui, S A. de C V, vol XCIII quinta parte, p. 14."

Debo decir que si bien la Ley (1970) no hizo una definición exacta de los trabajadores de confianza, si comprendió un capítulo dedicado a las garantías que a ellos corresponde, buscando, con una idea de justicia, que sus derechos no sean vulnerados.

3.1.4 NATURALEZA DE LAS LABORES DE CONFIANZA

El artículo 9o de la Ley (1970) establece en realidad varios grupos de trabajadores que pueden tener categoría de confianza. Las labores a que se refiere pueden o no coincidir en la misma persona, pero basta que realice una de ellas para obtener tal carácter.

Así tenemos en el primer grupo a los que ejercen las labores de Dirección: dentro de ellos podemos considerar a los Consejeros, ya individuales, ya como integrantes de Consejos, los asesores y los funcionarios ejecutivos que tienen a su cargo las funciones de fijar las políticas generales de la empresa.

Un segundo grupo de estos trabajadores lo integran los ejecutores de esas políticas generales y cuyas decisiones obligan a la empresa, tales como son los Gerentes, Administradores, y podríamos decir en lo general e independientemente del nombre que se dé a su cargo, quienes están directamente al frente del manejo empresarial. Es obvio que algunas actividades, como son la auditoría, contaduría y representación o apoderamiento que tienen a su cargo la fiscalización del funcionamiento de la empresa o su representación ante los trabajadores y aún frente a las autoridades, deben de ser considerados como de confianza

El tercer grupo lo integran quienes ejecutan labores de supervisión en la ejecución directa de los trabajadores o trabajos a que se dedique la empresa de que se trata, que pueden o no ser técnicos o profesionales.

Quienes realizan labores de inspección, dentro de las que pueden estar incluidas las referidas a control de calidad, estado de la maquinaria y equipo, conservación de edificios y otras similares, que también podrían ser profesionistas o técnicos en la materia.

El grupo encargado de la vigilancia y seguridad de las instalaciones, la conservación de existencias e inclusive, en algunos casos de la entrada y salida del personal.

Por último, quienes por su cercanía al patrón o su inmediato representante, o a sus órganos de función, pudieran tener acceso a informaciones, políticas o actitudes patronales, también deben de ser considerados de confianza

Por tanto el artículo 9o de la Ley manifiesta.

"La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento "

Para el Maestro Baltasar Cavazos Flores en los comentarios relativos al artículo 9o de la Ley manifiesta:

".. es verdaderamente lamentable que este precepto contenga dos párrafos contradictorios, el primero que es correcto, ya que efectivamente el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos, contradice al segundo que previene que determinadas funciones tienen el carácter de confianza, sólo cuando tengan carácter general lo cual no es exacto, por ejemplo: en una empresa existen varios contadores, si nos atenemos a lo expresado por el segundo párrafo, sólo sería empleado de confianza el contador general y no sus auxiliares, lo cual resulta absurdo, máxime que la primera parte del artículo determina que no es la designación que se dé al puesto la que determina la categoría de confianza del trabajador sino la naturaleza de las funciones desempeñadas y es indiscutible que los contadores que los contadores, aunque no tengan la designación de "generales", desempeñan siempre labores de confianza"⁴⁸

Según este criterio, sí alguien desea saber a ciencia cierta quiénes son dichos trabajadores, el otro camino a seguir sería el de consultar el Contrato Colectivo de Trabajo respectivo, a fin de saber a quiénes se les considera como tales en dicho contrato. Sin embargo tal camino, también puede resultar equivocado, pues es sabido que aunque en el Contrato Colectivo existan varios puestos como de confianza, en realidad no son, y si hay muchos que no están, y si son, y aunque no estén seguirán siéndolo.

⁴⁸ Maestro Baltasar Cavazos Flores, Ob. cit., p. 18

Al respecto dice Miguel Cantón Moller:

"Mucho se discutió el si eran o no trabajadores; hubo resoluciones en pro y en contra de la tesis y también en la doctrina se plantearon el problema los tratadistas, Mario de la Cueva . Llegó a la conclusión originalmente de que no eran trabajadores. ya que se trataba de altos empleados, que la contratación de este tipo de personas es "intuitu persone" y que para la designación de un director o de un gerente tiene caracteres similares a los que corresponden a la de un profesional liberal, además de otras cuestiones relativas a la forma de pago y a la jornada de trabajo".⁴⁹

Para J. Jesús Castorena, en principio manifestó:

La relación entre la empresa o patrón y su personal de confianza configura un "mandato" y no un contrato de trabajo, tomando en consideración que los actos de servicio que lleva a cabo el mandatario sirven al objeto del contrato, mientras que los del trabajador son el objeto de la relación jurídica. Esta tesis, aparentemente explicable, tampoco parece ser justa, puesto que existen personas que realizan actos al servicio del patrón, sin ser sus representantes en el sentido de tener un mandato de él y que son considerados como de confianza, tal es el caso de los encargados de vigilancia, por ejemplo.⁵⁰

Desde luego los puntos de vista de éstos tratadistas se fueron afirmando y concordando con la realidad social en que tienen aplicación la Ley Federal del Trabajo.

⁴⁹ Miguel Cantón Moller, Los trabajadores especiales en la Ley laboral mexicana, p 19. Citado por Baltasar Cavazos Flores Ob cit p 19

⁵⁰ Idem p 19

Mi punto de vista es que no estoy de acuerdo con el criterio del Maestro Baltazar Cavazos, ya que si bien es cierto el concepto de trabajador de confianza en el artículo 9o es oscuro, nos da una pauta a seguir para poder determinar con el sentido y espíritu de la Ley quiénes son trabajadores de confianza, además de no llegar a confundir a éstos con los representantes del patrón. Además dentro de cada una de las empresas es relativamente fácil determinar quiénes son de confianza, todo encaminado y ajustado a los términos legales establecidos.

A continuación hablaré de la característica migratoria de cargo de confianza a la que hace mención la Ley General de Población, en las calidades migratorias de No Inmigrantes y de Inmigrantes respectivamente, en virtud de ser el tema principal de mi investigación. Toda vez que en dicha Ley, se establecen los lineamientos bajo los cuales podrán internarse legalmente en el país los extranjero que pretenda permanecer en territorio mexicano, siempre y cuando cumplan estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas.

3.2 NO INMIGRANTE BAJO LA CARACTERISITCA DE CARGO DE CONFIANZA

Extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país *temporalmente* dentro de alguna de las características migratorias de Turistas, Visitantes Actividad Lucrativa, Visitantes Técnicos y Visitantes Dependientes Económicos entre otras.

El artículo 42 de la Ley General de Población, que se refiere a los No Inmigrantes, no tiene una fracción específica que nos hable de la característica de cargo de confianza bajo dicha calidad migratoria pero en su "fracción III" se menciona

" Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante, durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, "*se interne para ocupar cargos de confianza*", o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas, podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples

En el Reglamento de la propia Ley, sí se menciona la característica migratoria de cargo de confianza para los extranjeros que pretendan internarse a nuestro país temporalmente bajo la calidad migratoria de No Inmigrantes y pretendan asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza, en empresas, instituciones o negociaciones establecidas en la República Mexicana, y señala los requisitos mínimos que deben reunir para que la Secretaría de Gobernación autorice su internación. Dentro de esta calidad migratoria, el extranjero que pretenda ocupar un cargo que se encuentre relacionado en la característica migratoria de confianza, podrá internarse a territorio mexicano de la siguiente manera:

1. Como No-Inmigrante Turista: con la forma migratoria (FMT) que le es expedida en la Embajada o Consulado correspondientes o en su caso en la Agencia de Viajes de la línea aérea a su elección, y una vez que se encuentra en nuestro país, podrá solicitar y obtener el permiso que expida la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración autorizando el cambio de su característica migratoria de No Inmigrante Turista (FMT) a la de No-Inmigrante Visitante (FM3)

II. Mediante un Permiso de Internación: el extranjero se podrá internar a nuestro país ya con su documento migratorio FM3 que le será expedido en el Consulado o Embajada Mexicana a su elección y en el mismo se establecerá el cargo que la Secretaría de Gobernación le autorizó para que lo pueda ejercer en la empresa que para tal efecto el lo haya solicitado.

De conformidad con lo anterior, para que un extranjero se interne a nuestro país, mediante esta vía primeramente deberá solicitar a la autoridad migratoria la autorización correspondiente, la cual enviará un oficio a la Dirección General de Protección y Servicios Consulares, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien a su vez se encargará de transmitirlo por correo electrónico (NOTICE) al Consulado o Embajada Mexicana que el extranjero haya elegido para documentarse, es decir obtener su documento migratorio.

El artículo 86 del Reglamento de la Ley General de Población, establece. "el extranjero que solicite autorización dentro de la característica de Visitante a que se refiera artículo anterior, en las modalidades que específicamente se señalan, se sujetarán a las siguientes Reglas:

" V - Visitante Cargo de Confianza El extranjero que pretenda internarse al país para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas, instituciones o negociaciones establecidas en la República Mexicana, para solicitar esta característica migratoria deberán presentar los requisitos mínimos que se mencionan en los subincisos siguientes

3.2.1 REQUISITOS MINIMOS PARA SOLICITAR CAMBIO DE CARACTERISTICA MIGRATORIA DE TURISTA A VISITANTE CON CARGO DE CONFIANZA.

1. Formato oficial de solicitud de trámite migratorio (FDNI/02), debidamente contestado, en original y copia;
2. Original del documento migratorio del interesado;
3. Copia cotejada ante el Registro Nacional de Extranjeros de las páginas del pasaporte vigente del interesado en las que consten datos de identificación, fotografía, vigencia, visas, sellos y similares.
4. Si el interesado llevará a cabo actividades remuneradas en México, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite el cambio de característica migratoria del extranjero y en la que consten el cargo que ocupará, las funciones o actividades que desarrollará y la remuneración que recibirá, o

Si el interesado lleva a cabo actividades no remuneradas en territorio nacional, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado, dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite el cambio de característica migratoria del extranjero y en la que consten las actividades que desarrollará, y carta de la empresa o institución extranjera que envía o respalda al interesado, en papel membretado, en la que se especifique el tipo de apoyo que dicha empresa o institución le otorgará al extranjero. En su caso, esta carta deberá estar traducida al español

En las cartas mencionadas en este punto, se deberá explicar las razones por las cuales se ofrece un cargo de confianza al extranjero;

5. Si el empleador es una persona física con actividades empresariales, deberá presentar copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la que consten las actividades que realiza, y copia cotejada de su última declaración de pago de impuestos, o

Si el empleador es una empresa o una institución mexicana, deberá presentar copia certificada o cotejada del acta constitutiva actualizada y, en su caso, copia cotejada de su última declaración anual de pago de impuestos o, si su constitución es reciente, copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos requisitos no son aplicables si se trata de una dependencia o entidad gubernamental, o Si el empleador es una persona moral extranjera, deberá presentar copia certificada o cotejada de su registro en México; y

6 Documento que acredite, en su caso, el carácter de apoderado o de representante legal de quien promueve a nombre de la empresa o institución mexicana o de la persona moral extranjera

7 En caso de que el interesado o la persona física con actividades empresariales realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con poder otorgado o ratificado ante la autoridad migratoria con la presencia de dos testigos identificados con documento oficial vigente que contenga fotografía y firma.

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

3.2.2 REQUISITOS MÍNIMOS PARA SOLICITAR INTERNACION DE PERSONA CON CARGO DE CONFIANZA:

1. Formato oficial de solicitud de trámite migratorio (FDNI/01), debidamente contestado, en original y copia;
2. Si el interesado llevará a cabo actividades remuneradas en México, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite la internación del extranjero y en la que consten el cargo que ocupará, las funciones o actividades que desarrollará y la remuneración que recibirá, o

Si el interesado lleva a cabo actividades no remuneradas en territorio nacional, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado, dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite la internación del extranjero y en la que consten las actividades que desarrollará, y carta de la empresa o institución extranjera que envía o respalda al interesado, en papel membretado, en la que se especifique el tipo de apoyo que dicha empresa o institución le otorgará al extranjero. En su caso, esta carta deberá estar traducida al español.

En las cartas mencionadas en este punto, se deberá explicar las razones por las cuales se ofrece un cargo de confianza al extranjero,

3. Si el promovente es una persona física con actividades empresariales, deberá presentar copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la que consten las actividades que realiza, y copia cotejada de su última declaración de pago de impuestos, o

Si el promovente es una empresa o una institución mexicana, deberá presentar copia certificada o cotejada del acta constitutiva actualizada y, en su caso, copia cotejada de su última declaración anual de pago de impuestos o, si su constitución es reciente, copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos requisitos no son aplicables si se trata de una dependencia o entidad gubernamental, o

Si el promovente es una persona moral extranjera, deberá presentar copia certificada o cotejada de su registro en México; y

4. Documento que acredite, en su caso, el carácter de apoderado o de representante legal de quien promueve a nombre de la empresa o institución mexicana o de la persona moral extranjera

5. En caso de que la persona física con actividades empresariales realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con poder otorgado o ratificado ante fedatario público, o ratificado ante la autoridad migratoria con la presencia de dos testigos identificados con documento oficial vigente que contenga fotografía y firma

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

3.3 INMIGRANTES BAJO LA CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE CARGO DE CONFIANZA

Extranjeros que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado, la Ley de la materia, en su artículo 48 fracción IV, nos menciona

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

Para los Inmigrantes comprendidos en la fracción IV del artículo 48 de la Ley, se aplicarán las siguientes Reglas:

I.- La autorización deberá ser solicitada por alguna empresa o institución establecida en la República.

II.- El cargo que desempeñe el extranjero, para los efectos migratorios, deberá ser de dirección u otros de absoluta confianza a juicio de la Secretaría.

III.- Las empresas o instituciones que hubieren solicitado la autorización, para la incorporación de un extranjero, tendrán obligación de informar a la Secretaría cualquier circunstancia que modifique o altere las condiciones establecidas en la autorización. Estas obligaciones deberán cumplirse en un plazo no mayor de quince días.

IV.- Para solicitar esta característica migratoria, el extranjero deberá cumplir con los requisitos mínimos para el permiso de internación o cambio de característica migratoria de No Inmigrante Turista a la de Inmigrante

3.3.1 REQUISITOS MÍNIMOS PARA SOLICITAR CAMBIO DE CARACTERÍSTICA MIGRATORIA A INMIGRANTE CARGO DE CONFIANZA:

1. Formato oficial de solicitud de trámite migratorio FDII/02, debidamente contestado, en original y copia;
2. Escrito dirigido al Instituto Nacional de Migración, redactado en idioma español y firmado por el extranjero, en el que solicite su cambio de calidad migratoria a Inmigrante y exprese la intención y las razones para residir definitivamente en el país;
3. Original del documento migratorio vigente de No Inmigrante del extranjero;
4. Copia cotejada ante el Registro Nacional de Extranjeros de las páginas del pasaporte vigente del interesado en las que se contengan los siguientes datos gobierno emisor, nombre completo, fecha y lugar de nacimiento, fotografía, firma, vigencia, sellos, visas, y similares;
5. Escrito en papel membretado, dirigido al Instituto Nacional de Migración, firmado por persona autorizada de la parte empleadora, señalando su nombre y cargo, en el que se indiquen el puesto que ocupará el extranjero, las funciones que llevará a cabo y las razones por las que se le ofrece un cargo de confianza.
6. Copia de una identificación vigente con fotografía y firma, oficial o expedida por la empresa o institución empleadora, de la persona que suscriba el escrito al que se refiere el punto 5, y
- 7 Si la parte empleadora es persona física con actividades empresariales, se deberá presentar copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público en la que consten las actividades que realiza, y copia cotejada de su última declaración anual de pago de impuestos, o

Si la parte empleadora es una empresa o institución mexicana, se deberá presentar copia cotejada del acta constitutiva actualizada y , en su caso, copia cotejada de su última declaración de pago de impuestos, o si su constitución es reciente, copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos requisitos no son aplicables si se trata de una dependencia o entidad gubernamental o de una institución de educación superior pública, o

Si la parte empleadora es una persona moral extranjera, se deberá presentar copia cotejada de su registro en México.

En caso de que el trámite se realice a través de un tercero, éste deberá quedar acreditado en el escrito al que se refiere el punto 2 o presentar carta poder a su favor otorgada por el extranjero.

3.1.2 REQUISITOS MINIMOS PARA SOLICITAR INTERNACION COMO INMIGRANTE CARGO DE CONFIANZA

1. Formato oficial de solicitud de trámite migratorio FDII/02, debidamente contestado, en original y copia,
2. Escrito dirigido al Instituto Nacional de Migración, redactado en idioma español y firmado por el extranjero, en el que solicite su internación al país como inmigrante y exprese la intención y las razones para residir definitivamente en él,

3. Copia de las páginas del pasaporte vigente del interesado en las que se contengan los siguientes datos: gobierno emisor, nombre completo, fecha y lugar de nacimiento, fotografía, firma, vigencia, sellos, visas, y similares;

4. Escrito en papel membretado, dirigido al Instituto Nacional de Migración, firmado por persona autorizada de la parte empleadora, mencionando su nombre y cargo, en el que se solicite la internación al país del extranjero como Inmigrante y en el que se indiquen el puesto que ocupará, las funciones que llevará a cabo y las razones por las que se le ofrece un cargo de confianza;

5. Copia de una identificación vigente con fotografía y firma, oficial o expedida por la empresa o institución empleadora, de la persona que suscriba el escrito al que se refiere el punto 4; y

6. Si la parte empleadora es persona física con actividades empresariales, se deberá presentar copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la que consten las actividades que realiza, y copia cotejada de su última declaración anual de pago de impuestos, o

Si la parte empleadora es una empresa o institución mexicana, se deberá presentar copia cotejada del acta constitutiva actualizada y, en su caso, copia cotejada de su última declaración de pago de impuestos, o si su constitución es reciente, copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos requisitos no son aplicables si se trata de una dependencia o entidad gubernamental o de una institución de educación superior pública, o

Si la parte empleadora es una persona moral extranjera, se deberá presentar copia cotejada de su registro en México.

La persona que realice el trámite a nombre del extranjero deberá quedar acreditado en el escrito al que se refiere el punto 2 o presentar carta poder a su favor otorgada por dicho extranjero

La Secretaría de Gobernación, es la única Dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de autorizar la internación de extranjeros y fijará previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país ya sea por actividad o por zonas de residencia y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la migración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

La Secretaría, se apoyará en la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios y el Instituto Nacional de Migración quien a su vez se apoyará en las Delegaciones Regionales quienes tendrán la responsabilidad de autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento.

Los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas a que se refiere el artículo 48, fracción II de la citada Ley.

La admisión al país de un extranjero, lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas, y en caso de que durante la temporalidad concedida dejare de satisfacerse la condición a que está supeditada la estancia en el país de un Inmigrante, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de los quince días siguientes, a fin de que se proceda a la cancelación de su

documentación migratoria y se le señale plazo para abandonar el país o se le conceda término para regularización, a juicio de la propia Secretaría.

La Ley General de Población además de las disposiciones relativas a la organización y competencia de los órganos encargados de dicha materia, comprenden normas referentes a las funciones que son objeto de estudio de los problemas demográficos que tiene la Secretaría de Gobernación, normas que establecen las diversas categorías migratorias, normas sobre la vigilancia de las entradas y salidas de nacionales y extranjeros, normas sobre la documentación de los mismos, requisitos a los que deben sujetarse los extranjeros durante su permanencia en el país y hasta un catálogo de sanciones aplicables a los empleados de la Secretaría de Gobernación, a nacionales y extranjeros que violen las disposiciones de la Ley.

Partiendo de este principio, un extranjero que de antemano se sabe va a ocupar un cargo de los considerados de confianza, será útil para el buen desempeño de sus funciones, contribuirá al progreso y desarrollo económico de nuestro país y contará con los ingresos necesarios para su subsistencia, podrá internarse legalmente a nuestro país bajo la calidad de no inmigrante visitante o inmigrante, siempre que cumplan con lo previsto en la Ley General de Población, su Reglamento y los *criterios internos* de los funcionarios de la Secretaría de Gobernación encargados de resolver las solicitudes que se someten a su consideración, previos los estudios correspondientes y sujetará a los extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes

Por razón de la iniciativa del movimiento, se distinguen las migraciones autónomas, de carácter económico que tienen origen en la voluntad espontánea de los individuos, la emigración se puede ver desde el plano del individuo nacido en

un Estado y emigra, a otro sitio a donde deberá sujetarse a nuevas jurisdicciones, costumbres y culturas.

Podemos considerar a la emigración como el conjunto de persona extranjeras, que recibe un Estado y que pasan a formar parte de su población. Con los requisitos, calidades y objetivos que las propias normas correspondientes determinen

3.3.3 Requisitos mínimos que deberán cumplir los extranjeros para internarse al país.

- I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del País de donde procedan, en los caso 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.

Cuando se solicita la internación de un extranjero bajo la característica migratoria de cargo de confianza conforme a lo previsto en la *Fracción III del artículo 42 de la Ley General de Población en relación a lo dispuesto en la fracción V del artículo 86 de su Reglamento* (Calidad de No Inmigrante Visitante con la Característica de Cargo de Confianza), su admisión se someterá a las siguientes condiciones

1. Si el interesado llevará a cabo actividades remuneradas en México, se deberá adjuntar a la solicitud, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado, dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite la internación del extranjero y en la que conste el cargo que ocupará, las funciones o actividades que desarrollará y la remuneración que recibirá,
2. Si el interesado llevará a cabo actividades no remuneradas en el territorio nacional, carta de la persona física con actividades empresariales, de la empresa o institución mexicana, o de la persona moral extranjera, en papel membretado, dirigida al Instituto Nacional de Migración, en la que se solicite la internación del extranjero y en la que consten las actividades que desarrollará, y carta de la empresa o institución extranjera que envía o respalda al interesado, en papel membretado, en la que se especifique el tipo de apoyo que dicha empresa o institución le otorgará al extranjero. En su caso, esta carta deberá estar traducida al español.
En las cartas mencionadas en este punto, se deberán explicar las razones por las cuales se ofrece un cargo de confianza al extranjero.
3. Si el promovente es una persona física con actividades empresariales, deberá presentar copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la que consten las actividades que realiza, y copia cotejada de su última declaración anual de pago de impuestos.
4. Si el promovente es una persona o una institución mexicana, deberá presentar copia certificada o cotejada del acta constitutiva actualizada y, en su caso, copia cotejada de la última declaración anual de pago de impuestos o, si su

constitución es reciente, copia cotejada de su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos requisitos no son aplicables si se trata de una dependencia o entidad gubernamental, o si el promovente es una persona moral extranjera, deberá presentar copia certificada o cotejada de su registro en México; y

5. Documento que acredite, en su caso, el carácter de apoderado o de representante legal de quien promueve a nombre de la empresa o institución mexicana o de la persona moral extranjera
6. En caso de que la persona física con actividades empresariales realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con poder otorgado o ratificado ante fedatario público, o ratificado ante la autoridad migratoria con la presencia de dos testigos identificados con documento oficial vigente que contenga fotografía y firma.

Otros requisitos generales para que proceda la calidad de No-Inmigrante bajo la característica migratoria de cargo de confianza son:

- Indicar consulado o Embajada Mexicana donde se documentará y lugar por donde se internará al país.
- Copia simple del pasaporte del extranjero.
- Acreditar su capacidad profesional y experiencia.

Los datos anteriores, fueron obtenidos de la Guía de Requisitos para Trámites Migratorios de No-Inmigrantes que expidió la Secretaría de Gobernación en octubre de 1996 como una acción más para elevar la calidad y eficiencia de los servicios que presta.

La Guía de requisitos contempla la diversidad de los trámites, los requisitos que deben cumplirse para realizarlos, así como la forma en que estos deben acreditarse ante la Dependencia, lo que permite al usuario una consulta ágil y competente.

Los requisitos establecidos en la Guía son aplicables para todas las oficinas de Servicios Migratorios establecidas en el Territorio Nacional, así como para las representaciones consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de auxiliares en el extranjero de la Secretaría de Gobernación.

Es menester señalar que el cumplimiento riguroso de requisitos, asegura la mejor atención del trámite; sin embargo, debido a la naturaleza de los asuntos migratorios, la petición del usuario se sujeta, en cada caso, a un análisis y dictamen legal que juzga la procedencia de la solicitud, de conformidad con la legislación y política migratoria del país

Los lineamientos generales que rigen para la presentación de un trámite migratorio y que son de carácter normativo para conjuntar el expediente de requisitos correspondientes son:

1. Las solicitudes para realizar los trámites migratorios respectivos deberán hacerse, de preferencia, mediante el formato oficial de solicitud que corresponda que al efecto expide la Secretaría de Gobernación, pudiéndose presentar a máquina o con letra de molde.
2. Los documentos expedidos en el extranjero, sin excepción, deben presentarse formalmente legalizados por el consulado mexicano correspondiente y en su caso traducidos al idioma español por perito autorizado por el Gobierno Mexicano

El día 17 de enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba la *Convención por la que se suprime el requisito de legalización de los documentos públicos extranjeros, adoptada en la Haya, Países Bajos*, el 5 de octubre de 1961

Conforme a este Decreto y tratándose de documentos públicos, se logra disminuir el costo y agilizar el trámite de recopilación de todos los documentos requeridos para dar cumplimiento a lo solicitado, bastando entonces solamente realizar la traducción con un perito traductor autorizado.

3. Tratándose de copias de documentos que no tengan que ser copias simples, deben presentarse cotejadas por el Registro Nacional de Extranjeros de la Dependencia y/o por el titular de la Delegación de Servicios Migratorios que corresponda, o bien certificadas ante notario público.

4 El pago de derechos por servicios migratorios deberá realizarse de acuerdo a lo previsto por la Ley Federal de Derechos, mismos que se informan periódicamente a través de una circular que se expide para cada trámite, según sea el caso, al presentar la solicitud de trámite o al recibir la petición de la autoridad por escrito mediante un oficio.

Es menester señalar que el cumplimiento riguroso de requisitos, asegura la mejor atención del trámite, sin embargo, debido a la naturaleza de los asuntos migratorios, la petición del usuario se sujeta, en cada caso, a un análisis y dictamen legal que juzga la procedencia de la solicitud, de conformidad con la legislación y política migratoria del país.

También se puede presentar el caso de que se trate de un cambio de característica migratoria, si el extranjero se internó como Turista, o que la solicitud presentada tenga por objeto una regulación de estancia.

Los requisitos para la internación de extranjeros en la calidad de No Inmigrante bajo la característica de Turista son los siguientes:

La Secretaría de Gobernación, establece por medio de una circular el uso de formas migratorias para turistas de diversos colores, según fueren los extranjeros pertenecientes a "tres grupos de naciones" denominadas:

Libres de color Azul: No requiere permiso previo para su expedición y admisión y puede ser expedida en el Consulado o Embajada Mexicanos, en la línea aérea o en la Oficina de Migración por la que ingrese el extranjero al país.

Reguladas de color roja: Requieren cumplir con algunas formalidades y requisitos y/o permiso previo para su expedición e ingreso.

Restringidas de color café: Requieren permiso previo y autorización del servicio central para su expedición e ingreso

Cuando un extranjero es admitido dentro del territorio nacional, tiene por obligación cumplir con las condiciones que le sean fijadas en el permiso de internación o en la autorización de su calidad y característica migratoria y en las disposiciones que establecen las leyes respectivas y por ningún motivo, podrá tener dos calidades o características migratorias en forma simultánea.

Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le han sido expresamente autorizadas, requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación.

3.4. LOS MEDIOS DE DEFENSA QUE PUEDE INTERPONER EL EXTRANJERO EN CASO DE NEGARSELE LA INTERNACIÓN O CAMBIO DE CARACTERISITICA MIGRATORIA DE CARGO DE CONFIANZA.

El presente capítulo tiene por objeto el estudio de los medios de defensa contemplados en la legislación mexicana con los cuales cuenta el extranjero para hacer frente a una resolución que le niega la internación a nuestro país para ocupar un cargo de confianza.

LOS MEDIOS DE DEFENSA EN PARTICULAR

A) El Recurso de Revisión

B) El Juicio de Amparo

A) El Recurso de Revisión

3.4.1 La definición de recurso administrativo

"Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez u autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta, es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.

Puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde".⁵¹

⁵¹ Hector Jorge Escala. Recursos Administrativos, pagina 209. Citado por Gonzalo Armenta Hernandez, "Tratado Teorico Practico de los Recursos Administrativos" México, 1996, Editorial Porrúa, S.A., p. 56

Agustín A. Gordillo refiere que los recursos en sentido amplio son: "Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública".⁵²

Gonzalo Armenta Hernández estima que el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional.

Emilio Margain Manatou considera que el recurso administrativo "es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".⁵³

Jesús González Pérez define al recurso administrativo como "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de éste carácter".⁵⁴

El recurso administrativo se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo. Nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores, es un medio de defensa del administrado.

⁵² Agustín A. Gordillo. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. Ob. cit., p. 56.

⁵³ Emilio Margain Manatou. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, página 463. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. Ob. Cit., p. 57.

⁵⁴ Jesús González Pérez. El Procedimiento Administrativo, página 747. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. Ob. Cit., p. p. 57 y 58.

Alfonso Nava Negrete del recurso administrativo opina que: " Estrictamente hablando se trata no de un procedimiento preventivo sino represivo; se busca la depuración legal de un acto que ha lesionado los derechos del administrado. Inferido el daño se persigue la certidumbre jurídica y como efecto el retro total o parcial del acto dañino".⁵⁵

3.4.2 El objeto del recurso administrativo

El objeto fundamental es controlar la actividad de la autoridad para que ésta se ajuste a las disposiciones de la ley.

Rafael Bielsa considera que son cuatro los objetivos básicos del recurso de revisión.

1. Importa una autolimitación de sus facultades discrecionales.
2. Es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa.
- 3 Es expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados
4. Es una forma de centralización del contralor administrativo sobre los órganos descentralizados.⁵⁶

⁵⁵ Alfonso Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo. Mexico, 1959, Editorial Porrúa, S.A., p 51

⁵⁶ Rafael Bielsa. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. Ob. cit., p 62

Emilio Margain Manatou enumera las ventajas y desventajas de la existencia de los recursos administrativos:

Ventajas:

- a) El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa "lavar en casa la ropa sucia ", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración de ser llevadas ante un tribunal.
- b) Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que quizá no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal.
- c) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a la justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.
- d) Al actuar el recurso como un "cedazo", se depuran los casos para defensa y se evita, además, un rezago a las labores de los tribunales.
- e) Para el particular, si la razón le asiste, será más expedita la justicia administrativa.

Desventajas:

- a) Muchos funcionarios de la administración piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.
- b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada.
- c) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar, lo más posible, la solución del caso.

3.4.3 Elementos esenciales del recurso administrativo

Los elementos esenciales del recurso administrativo son

1. Que el recurso esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente
2. Que exista una resolución administrativa.

Sergio Francisco de la Garza enumera como elementos esenciales

- a) Una ley que establezca el recurso,
- b) Un acto administrativo contra el que se promueve el recurso,
- c) La autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y resolverlo;
- d) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente; y
- e) La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo ⁵⁷

⁵⁷ Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano, página 779. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. Ob. cit., pp 81 y 82.

Respecto a los elementos secundarios, Emilio Margain Manatou considera que la constitucionalidad de la resolución que dicte la autoridad debe estar garantizada por normas de procedimiento en las cuales se plasmen los principios de audiencia, seguridad jurídica y legalidad especifica los siguientes:

- a) Terminó dentro del cual ha de hacerse valer.
- b) Autoridades ante quién debe hacerse valer.
- c) Periodo de admisión de pruebas.
- d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas.
- e) Momento en que empieza a correr el término.
- f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.⁵⁸

3.5 El recurso administrativo en materia de población (Recurso de Revisión)

3.5.1 El objetivo del recurso administrativo en materia de población

Los recursos administrativos impugnan actos administrativos, y en el caso específico que nos ocupa, cuando el extranjero que pretende internarse a nuestro país con la finalidad de ocupar un cargo de confianza, recibe respuesta negativa a través de un oficio emitido por las Direcciones de Inmigrantes o Inmigrados o de No Inmigrantes correspondiente a la solicitud de internación a territorio mexicano, el contenido del citado oficio aunque varía, esta fundado en los siguientes artículos de la Ley General de Población, 33, 34, 37 y 38.

⁵⁸ Emilio Margain Manatou. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. Ob. cit., p.p. 82 y 83.

El principal argumento es que la Secretaría de Gobernación tiene atribuciones conforme a la ley para actuar discrecionalmente al emitir sus resoluciones respecto a la internación de extranjeros.

La impugnación del acto administrativo se dirige a obtener una revisión de la resolución previamente emitida, la finalidad de esta revisión es primeramente la oportunidad que tiene la autoridad de rectificar una respuesta, es decir autorizar la internación solicitada en un principio, si hay lugar a ello, y otro aspecto importante es el ejercicio de un derecho constitucional del extranjero el cual le permite manifestar la legalidad o inoportunidad de un acto administrativo que le trae aparejado un perjuicio como administrado.

3.5.2 El recurso de revisión

"El Recurso de revisión" está contemplado en el Reglamento de la Ley General de Población, en donde se establece cuando serán revisables las resoluciones y sanciones administrativas y por quien, los requisitos de fondo y de forma que debe contener el recurso, así como las respectivas advertencias respecto a la resolución que dará fin al recurso interpuesto

El artículo 155 del Reglamento de la Ley General de Población establece que serán revisables las resoluciones y sanciones administrativas a que se refieren los artículos 37 y 142 de la Ley, mediante la interposición del recurso de revisión.

"artículo 37 La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos

- a) No exista reciprocidad internacional;
- b) Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- c) No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- d) Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- e) Hayan infringido las Leyes Nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- f) Hayan infringido esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.
- g) No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o
- h) Lo prevean otras disposiciones legales.

artículo 141: Las sanciones administrativas a que esta Ley se refiere, se impondrán por las unidades administrativas que se señalan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

artículo 32: La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la impugnación de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional".

3.5.3 La autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso

De acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 155 del Reglamento de la Ley General de Población, la autoridad competente para conocer el recurso será el Director General de Servicios Migratorios (actualmente Comisionado del Instituto Nacional de Migración), quien recabará la opinión del director de área correspondiente, cuando el acto impugnado sea emitido por una autoridad jerárquicamente inferior. Las resoluciones emitidas por el Director General serán revisables por el Subsecretario y las de éste por el Secretario.

En estos casos, se recabará, cuando lo estime conveniente, la opinión de la dirección General de Asuntos Jurídicos.

Entonces, la autoridad que conoce del recurso es la misma que emitió el acto administrativo, pues en el caso de autorizaciones para internarse en calidad de No Inmigrantes, el artículo 82 del Reglamento de la Ley General de Población establece que *"Toda autorización... debe ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Director General de Servicios Migratorios. Esta facultad puede ser delegada a las autoridades que determine el Secretario o el Subsecretario"*.

Y respecto a la internación de extranjeros bajo la calidad de Inmigrantes, el artículo 95 del propio Reglamento señala que *"Toda autorización.. debe ser concedida por acuerdo del Secretario o del Subsecretario y ejercerse en forma delegada, por el Director General de Servicios Migratorios. Mediante acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario la facultad podrá ser delegada a otras autoridades migratorias o consulares. Estos acuerdos especificarán las*

características migratorias que comprendan y, en su caso, establecerán las modalidades que deben observarse.

Doctrinalmente, el recurso que es resuelto por la autoridad que emitió el acto impugnado, recibe el nombre de "*Recurso de Reconsideración*", y los recursos que conoce y resuelve una autoridad diversa a la que emitió el acto, pudiendo ser inclusive una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo especial, reciben el nombre de "*Recurso de Revisión*". La anterior separación es debido a la actitud de "reconsiderar el acto propio", y "revisar el acto ajeno", y a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a rever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo.

Lo común en ambos es que concluyen en revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado. Difieren por cuanto que estos efectos se emiten por distintas autoridades: la misma u otra diversa a la que dictó el acto en cuestión

En estricto sentido, por la autoridad que resuelve el recurso administrativo en materia de población, la denominación correcta es "*Recurso de Reconsideración*"

3.5.4 Los requisitos para interponer el recurso

Respecto a quien o quienes tienen capacidad para interponer el recurso, el Reglamento de la Ley General de Población dispone que:

" El recurso deberá interponerse por la parte interesada o por su representante legalmente acreditado, dentro de los quince días siguientes al de la fecha de notificación de la resolución impugnada. Toda resolución o sanción administrativa que no sea recurrida en el plazo señalado, se tendrá por consentida"

El artículo 156 del Reglamento establece el plazo de quince días, y no especifica si son días naturales o hábiles, sin embargo, el artículo 44 de la Ley General de Población establece que "en el computo de los términos o plazos establecidos por la Ley o por su Reglamento, se excluirán los días en que se suspendan las labores oficiales, excepto cuando se cuenten por meses o años y en los plazos de ausencias del país". De la interpretación del citado artículo 44 se determina que entonces los 15 días para interponer el recurso de revisión son días hábiles.

El recurso deberá interponerse por escrito, en idioma español y cumplir con los siguientes requisitos señalados en el artículo 157 del Reglamento de la ley citada y en base a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

- a) El órgano administrativo a quien se dirige,
- b) "Especificar el nombre, nacionalidad del interesado y en su caso, de quien lo representa, designando domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Acompañar la resolución impugnada.

Este requisito consiste en anexar el original del oficio a través del cual se notifica la negativa a la solicitud del permiso de internación.

- d) Señalar la autoridad que la emitió,

Anteriormente señalamos que la autoridad que emitió el acto administrativo es la misma que conocerá del recurso de revisión;

sin embargo este requisito se refiere a especificar el Departamento que a través de un oficio niega el permiso de internación.

e) Acompañar el documento por el que se acredite la personalidad del representante, cuando ésta no esté previamente reconocida en el expediente respectivo:

f) Mencionar sucintamente los antecedentes del caso y expresar los agravios que a su juicio le cause la resolución impugnada; y

De Pina y De Pina Vara define la palabra agravio como una lesión -daño o perjuicio- ocasionada por una resolución judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma.⁵⁹

g) Ofrecer las pruebas y elementos en que funden el recurso, acompañando las documentales de que dispongan".

El Reglamento en el *artículo 158* se refiere a que: "las pruebas que por su naturaleza lo ameriten, deberán ser desahogadas dentro de los diez días siguientes a la fecha de interposición del recurso"

La autoridad administrativa no determina las pruebas a las cuales se puede recurrir y tampoco anuncia el valor que les va a dar. El tipo de prueba más común es la prueba documental.

⁵⁹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Ob. cit., p 67

Respecto a las documentales que se pueden presentar son todos los comprobantes que previamente se anexaron en la solicitud de internación y que demuestran que se satisfacen los requisitos necesarios que la Ley y su Reglamento establecen.

3.5.5 La suspensión del acto reclamado

En cuanto a la suspensión del acto reclamado, el *artículo 159* del Reglamento de la Ley General de Población establece lo siguiente:

" La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución o de la sanción recurrida si lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas

- I Tratándose de sanciones económicas si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, previa admisión del recurso,
- II Tratándose de resoluciones administrativas distintas de las señaladas en la fracción anterior, si concurren los siguientes requisitos
 - a) Que se admita el recurso,
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y
 - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia, perjuicios al interés social "

Entonces las resoluciones impugnadas sólo se suspenden cuando se trata de sanciones pecuniarias.

3.5.6 El silencio administrativo

El llamado silencio administrativo tiene su origen en Francia, siendo su propósito el de impedir que, en determinados casos, el recurso administrativo fuera puramente ilusorio. El desarrollo doctrinario de esta figura se realizó con mayor propiedad en Italia.

Los órganos de la administración tienen el deber de resolver las cuestiones que los particulares le plantean, pero puede suceder que demore o bien que omitan la decisión, ya sea por negligencia, intencionalmente o de mala fe, no obstante que los interesados las reiteren en forma verbal o mediante recursos.

Fue necesario formular una "presunción legal", para que con base en ella, la jurisdicción pudiera resolver lo que la administración no quería hacer. Suponiendo que si la administración dejaba transcurrir un plazo sin que la cuestión planteada hubiera sido resuelta, se debería entender como si existiera la decisión previa que impugnar.⁶⁰

Mediante el silencio administrativo se crea una ficción legal aplicable a un hecho, la cual la ley le confiere consecuencias jurídicas.

Fernando Garrido Falla dice que: "Para que halla silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca."⁶¹

⁶⁰ Jorge Olivera Toro Manual de Derecho Administrativo México, 1992, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 3a edición, p p 165 a 173

⁶¹ Fernando Garrido Falla Citado por Jorge Olivera Toro, Ob cit., p 168

El Reglamento del al Ley General de Población contempla dicha figura al señalar en el *artículo 160* que:

"El recurso de revisión deberá ser resuelto por la autoridad correspondiente en un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de la interposición del mismo. En caso de que la autoridad no notifique la resolución que deberá recaer al recurso, una vez transcurridos treinta días después de vencido el plazo anterior, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se le notifique la resolución que ponga fin al recurso"

El artículo anterior, nos indica que opera la "negativa ficta", considero que en ejercicio del derecho de petición que consagra como una *Garantía de Legalidad* la Constitución en su artículo 8º, es obligación de la autoridad dictar una respuesta expedita y pronta

"Artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario "

El recurso de revisión no es igual al derecho de petición, en el recurso, la autoridad para emitir su resolución tiene que seguir un procedimiento determinado

y además, existe previamente un acto de autoridad, estas dos situaciones no son necesarias para ejercer el derecho de petición.

Además, los efectos del recurso administrativo son diferentes a los efectos del derecho de petición, en el primero se obtendrá una confirmación, revocación, anulación, o modificación del acto reclamando, mientras que en el segundo, no existe la obligación de entrar a un análisis del acto jurídico.

La suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que la garantía referida por el artículo 8º Constitucional "... Impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario".⁶²

3.5.7 La respuesta de la autoridad administrativa

Formada la convicción fáctica y jurídica de la autoridad ésta decidirá el recurso. La decisión se expresará a través de una resolución la cual será definitiva según lo establecido en el *artículo 162 del Reglamento*.

Los efectos del recurso de revisión son diferentes, como lo plantea el artículo *161 del Reglamento*.

"La resolución que se emita en el recurso de revisión, podrá consistir en, confirmación, revocación, modificación del acto recurrido o reposición del procedimiento. Dicha resolución deberá ser notificada personalmente al interesado o a su representante, lo cual podrá hacerse también por correo certificado con acuse de recibo".

⁶² Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985. Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas. Tesis 208, p. 353. Citado por Gonzalo Armenta Hernández. *Ob. cit.*, p. 85.

El artículo 163 dispone que:

" Cuando se trate del recurso interpuesto contra las resoluciones a que se refiere el artículo 37 de la Ley, el Secretario o el Subsecretario, una vez dictada la resolución definitiva, podrá ordenar discrecionalmente la reposición del procedimiento, o en su caso, la emisión de una nueva resolución".

La resolución que recae al recurso de revisión es un oficio firmado por el Director General (hoy Comisionado del Instituto Nacional de Migración). Las partes que integran este oficio son: proemio, resultados, considerados y resolutivos.

Cuando la autoridad resuelve el recurso y niega la internación del extranjero, si a juicio de la Dirección Jurídica no se expresaron agravios, el argumento para negar la solicitud de internación es precisamente que no se manifestaron agravios como lo indica *la fracción e) del artículo 157*.

Además, la autoridad considera que la Secretaría de Gobernación actúa con facultad discrecional para resolver solicitudes de internación.

Cuando en los considerandos se hace referencia a la resolución combatida y dice la autoridad que esa resolución fue debidamente fundada y motivada y que no causa perjuicio alguno al recurrente, esto da origen a considerar que la resolución que recae al recurso de revisión es un acto administrativo que no respeta las garantías individuales de audiencia y legalidad, pues las personas que interponen el recurso ignoran lo que es agravio y lo que es perjuicio, y por lo tanto no saben manifestarlos, además no se establece medio alguno para que la autoridad investigue si realmente se causa o no perjuicio al particular, además que no se

toma en cuenta el daño moral y en ocasiones también económico que se haya ocasionado.

Generalmente el contenido de la resolución impugnada es que la actividad que pretende el extranjero se le autorice, no es considerada como de utilidad para el desarrollo económico y social del país, por no ser científico o técnico, y que es facultad de la Secretaría de Gobernación, negar la entrada al país o el cambio de característica migratoria a los extranjeros cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales. No se puede concluir que la resolución impugnada fue fundada y motivada, cuando por motivación legal se entiende que las circunstancias y modalidades del caso en particular encuadran dentro del marco legal correspondiente establecido por la ley, y la solicitud hace referencia a la característica de Cargo de Confianza, lo cual nada tiene que ver con la característica de científico o técnico.

En el oficio que resuelve el recurso de revisión, se funda la competencia de la Secretaría de Gobernación en los artículos 33, 37, fracción IV y 38 de la Ley General de Población, 57, fracción I, de su Reglamento y el artículo 9º fracción I del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración

El 4 de junio de 1993, fue reformado el artículo 10 del Reglamento Interior, el cual se refiere a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

" Fracción IX - Sustanciar conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos que interpongan los particulares contra actos y resoluciones de la Secretaría que den fin a una instancia o resuelvan un expediente y en su caso, proponer o emitir la resolución que proceda"

Entonces, la Dirección General de Asuntos Jurídicos está facultada para conocer y resolver los recursos de revisión, lo cual no sucede.

B) El Juicio de Amparo

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen el amparo como: "El Juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho".⁶³

Ignacio Burgoa define el amparo como: " Un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en la esfera jurídica y que considera contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".⁶⁴

El artículo 103 de la Constitución Política establece la competencia de los tribunales federales y el artículo 1º de la Ley de Amparo⁶⁵ establece los supuestos de cuando es procedente el juicio de amparo:

- I Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales,

⁶³ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Ob cit , p 79

⁶⁴ Ignacio Burgoa Orihuela Ob cit , p 28.

⁶⁵ Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal

El afectado o agraviado es el único a quien incumbe el ejercicio de la acción de amparo considerando como agraviado, a aquel que ha recibido una ofensa o perjuicio a su persona o intereses. Este daño debe ser causado por violar las garantías individuales.

El juicio de amparo es un proceso judicial que se sustenta ante la autoridad jurisdiccional federal.

La sentencia que se dicte en el juicio de amparo, ya sea contra el acto de autoridad o contra la ley que se estima es inconstitucional, solo tiene eficacia en el caso concreto del que se trate.

El Amparo será Directo o uni-instancial cuando el acto que se reclama sea una sentencia o laudo definitivo, la acción de amparo se ejercita ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en este caso, también puede conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando ejercite la facultad de atracción (ya sea por la importancia del caso o porque se interpone el recurso de revisión).

El Amparo será Indirecto o bi-instancial cuando los actos de autoridad que se reclaman no son sentencias definitivas o laudos laborales definitivos, la acción se ejercita ante un Juez de Distrito

Respecto a las sentencias, la Ley de Amparo establece que éstas sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo

hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y cumplir, lo que la misma garantía exija.

El acto de autoridad que confirma la negativa a la solicitud de internación del extranjero para ocupar un cargo de confianza, es una resolución que pone fin a un procedimiento, contra esa resolución ya no existe recurso ordinario o extraordinario, y para efectos del amparo es una sentencia; procede el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito

El principio de definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.⁶⁶

Aún cuando el Recurso de Revisión está contemplado en el Reglamento de la Ley General de Población, éste no es obligatorio, se puede interponer el amparo contra el acto que niegue la internación del extranjero que pretende ocupar un cargo de

⁶⁶ Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. México, 1992, Editorial Porrúa S.A., 30.ª edición, p. 292

confianza, sin embargo, como implica acudir a la más alta autoridad judicial, es preferible agotar primeramente el Recurso de Revisión.

3.6 LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que corresponde vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del País, fomentar el desarrollo político; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, los gobiernos de los Estados y las Autoridades Municipales, conforme a las leyes; coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil, así como la información relativa al orden político y social que afecta o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal; presentar al Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo Federal; publicar el Diario Oficial de la Federación; ejercitar el derecho de expropiación en casos no encomendados a otra dependencia; administrar las islas de jurisdicción federal; *formular, regular y conducir la política de población*; organizar la defensa y la prevención social contra la delincuencia; formula, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, así como los demás asuntos que le atribuye expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁶⁷ y otras leyes, decretos, reglamentos y acuerdos.

Precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en el artículo 18 que: "En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias"

En relación al artículo 18, el Maestro Francisco Faya Viesca considera que es necesario aclarar que la esfera de competencia de los órganos centrales no proviene de los reglamentos interiores sino de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha ley establece las atribuciones específicas de cada uno de los órganos de la administración, mientras que los reglamentos, en base en ellas, disminuyen las funciones de las unidades administrativas. Los reglamentos interiores no pueden aumentar ni reducir el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues de lo contrario dichas disposiciones reglamentarias serían nulas. El reglamento pormenoriza la ley a fin de facilitar su cumplimiento.

Y el artículo 19: "El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación..."

"El manual de organización es un documento de gran importancia debido a que establece con precisión las funciones encomendadas a cada una de las unidades administrativas de las Secretarías y Departamentos. Este manual no puede exceder las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a

⁶⁷ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Reformada por últimas veces por decretos publicados los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, 28 de diciembre de 1994, 15 de mayo de 1996, 24 de diciembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997.

cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como tampoco puede contravenir alguna disposición del reglamento interior ".⁶⁸

A diferencia del reglamento interior que sólo puede expedir el Presidente de la República, el manual de organización lo deben expedir los Secretarios y los Jefes de los Departamentos Administrativos.

"El manual de organización se elabora siempre con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el reglamento interior de la Secretaría o Departamento Administrativo correspondiente. El manual coadyuva al cumplimiento del principio de legalidad que debe revestir todo acto que emane de las citadas dependencias; ordena las acciones que deben realizar las distintas unidades administrativas con fundamento en las leyes, los reglamentos, los acuerdos, etc."⁶⁹

A continuación veremos la competencia y las atribuciones específicas así como funciones y actividades que realizan los diferentes departamentos en la Dirección General de Servicios Migratorios, a partir del Reglamento Interior de la secretaría de Gobernación y del Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios, sin olvidar la opinión del Maestro Faya Viesca.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación⁷⁰ en su artículo 2° establece que para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos contará con los servicios públicos y unidades administrativas que el propio artículo establece,

⁶⁸ Francisco Faya Viesca. Administración Pública Federal. La Nueva Estructura. México, 1983, Editorial Porrúa, S. A. Segunda edición, p 159

⁶⁹ Francisco Faya Viesca. *Ob. cit.*, p 159

entre los que se encuentran el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, anterior a la reforma del martes 19 de octubre de 1993 existía como una unidad administrativa la Dirección General de Servicios Migratorios.

3.6.1 Dirección General de Servicios Migratorios

El Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de Diciembre del año de 1981. Este manual contiene la estructura orgánica, objetivos generales de la Dependencia, de las Unidades Administrativas que la integran y sus funciones correspondientes. Constituye el instrumento fundamental y básico de su funcionamiento institucional.

Para la elaboración del Manual de Organización General de la Dirección General de Servicios Migratorios, la Secretaría de Gobernación solicitó a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que se procediera a elaborar un estudio integral de la Dirección General de Servicios Migratorios, con el objeto de reorganizar y modernizar sus funciones y adaptarlas a las necesidades y demandas planteadas por el público usuario de dichos servicios, en un marco de eficiencia, congruencia y honestidad.

El Manual de Organización General contiene:

- * La legislación que fundamenta y regula sus funciones y actividades.

²⁰ El Reglamente Interno de la Secretaría de Gobernación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989. Fue reformado por última vez el día 31 de agosto de 1998.

* La estructura orgánica y el organigrama autorizados para su funcionamiento y para el cumplimiento de las atribuciones encomendadas.

* Los objetivos y funciones de la dependencia en su conjunto y de cada una de las unidades que la componen hasta nivel de oficina.

El artículo 12 del Manual establece en sus fracciones I a XVI la competencia de la Dirección General de Servicios Migratorios:

- Atender las atribuciones que sobre Asuntos migratorios señala la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones vigentes.
- Tramitar, proponer y acordar lo relativo a la internación y estancia en el país de los extranjeros.
- Proponer las normas adecuadas a que deben sujetarse las corrientes migratorias y determinar el propósito que mejor convenga a la inmigración.
- Conocer, tramitar, resolver y firmar las resoluciones relativas al otorgamiento de las características de no inmigrantes, de inmigrantes y la declaración de la calidad de inmigrado

- 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.
- Las demás que dentro la esfera de su competencia, le sean encomendadas legalmente o le fije el titular.

La estructura orgánica de la Dirección General de Servicios Migratorios es la siguiente:

Dirección General

Subdirección de Recepción, seguimiento y control de trámites

Subdirección de No Inmigrantes

Subdirección de Inmigrantes e Inmigrados

Subdirección Jurídica

Subdirección de Inspección

Subdirección de Administración

Además de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios.

La Dirección General y cada una de las Subdirecciones tienen funciones que cumplir.

Subdirección de Inmigrantes e Inmigrados:

El objetivo de esta Subdirección es recibir de los extranjeros las solicitudes formuladas para el otorgamiento de la calidad de inmigrantes e inmigrados: conocerlas, dictaminarlas, acordarlas o someterlas a acuerdo superior en su caso y

elaborar las resoluciones favorables para firma del Director General o firmarlas si se tiene autorización superior para ello.

La Subdirección de Inmigrantes está integrada por los siguientes departamentos y sus respectivas funciones:

Departamento de Inmigrantes "A"

Departamento de Inmigrantes "B"

Departamento de Inmigrantes "C"

Departamento de Inmigrantes "D"

Departamento de Inmigrantes "B"

**(Extranjeros que pretenden ocupar un cargo de confianza,
Aerículo 48 Fracción IV de la Ley General de Población)**

El Objetivo de este Departamento es atender y resolver las solicitudes, trámites o gestiones relativas a la internación, estancia y salida del país de los extranjeros que previa autorización de la Secretaría de Gobernación se internan para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país. Las funciones que le corresponden son.

- a) Tramitar las solicitudes de internación al país, cambios de calidad o característica migratoria, o nueva permanencia como inmigrantes cargos de confianza, cambios de calidad migratoria de no inmigrantes a inmigrantes

cargo de confianza, refrendos, anotaciones de cambios o ampliación de actividad o empleador, expedición de certificados de legal estancia en el país para los efectos legales procedentes, regularización de estancia en el país, autorizaciones para contraer matrimonio, de extranjeros con mexicanos, y hacer las anotaciones procedentes en los documentos respectivos.

- b) Cumplir con los acuerdos correspondientes acerca de posibles cancelaciones de estancia en el país.
- c) Tramitar lo relativo a la constitución o devolución de los depósitos que hagan los interesados en cumplimiento a las obligaciones migratorias señaladas.
- d) Acordar con la superioridad la imposición de las sanciones por posibles violaciones a la Ley General de Población y a su Reglamento
- e) Proporcionar la información necesaria y oportuna que requiere en la Unidad de Programación e Informática y el Departamento de Estadística.
- f) Informar a la superioridad sobre el desarrollo de las funciones y actividades encomendadas.
- g) Las demás que le encomienda expresamente la superioridad

De lo anterior, podemos concluir que el único Departamento que originalmente tiene la función de resolver las solicitudes de internación de extranjeros bajo la característica migratoria de cargo de confianza es el Departamento de Inmigrantes "B", el cual es parte de la Subdirección de Inmigrantes e Inmigrados. La referencia anterior es porque en caso de respuesta negativa a la solicitud de internación, el

agraviado puede acudir a la Subdirección Jurídica de la Dirección General de Servicios Migratorios a presentar su Recurso de Revisión de la Resolución emitida por el Departamento de Inmigrantes "B" y en general por todas las resoluciones y sanciones administrativas a que se refieren los artículos 37 y 141 de la Ley General de Población, conforme a lo establecido en el artículo 155 de su Reglamento.

La Subdirección de No Inmigrantes no tiene contemplada dentro de sus funciones específicas la resolución a solicitudes de internación de extranjeros bajo la característica migratoria de cargo de confianza.

La Ley General de Población no estipula en ninguno de sus artículos que la calidad de No Inmigrante tenga la característica de Cargo de Confianza, pero sí su Reglamento.

En los casos en que la Subdirección de No Inmigrantes autoriza el permiso de internación lo hace conforme al artículo 42 *fracción III*, de la Ley General de Población en relación con lo previsto en la fracción V del artículo 86 de su Reglamento, es decir, con la característica de "VISITANTE `CARGO DE CONFIANZA"

La solicitud del extranjero que pretenda internarse al país para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza, en instituciones o negociaciones establecidas en territorio mexicano, tiene como finalidad implementen la filosofía y éxito obtenidos en su país a través de su experiencia y capacidad, para hacer producir las empresas o plantas establecidas en la República Mexicana.

En el Departamento de Inmigrantes como en el Departamento de No Inmigrantes, se estudian las diversas solicitudes (permiso de internación, cambio de calidad, cambio de característica, refrendos, prórrogas, ampliación o cambio de actividad, cambio de empleador, etc.), el Departamento elabora un extracto de la solicitud para que este sea analizado posteriormente por una autoridad superior.

En el caso de No Inmigrantes, toda autorización para que un extranjero sea admitido en el país debe ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Director General de Servicios Migratorios. Esta facultad puede ser delegada a las autoridades que determine el Secretario o el Subsecretario.

Para los Inmigrantes, la autorización de internación también es concedida por acuerdo del Secretario o del Subsecretario y debe ejercerse en forma delegada, por el Director General de Servicios Migratorios. Mediante acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario la facultad podrá ser delegada a otras autoridades migratorias o consulares. Estos acuerdos especificarán las características migratorias que comprenden y en su caso, establecerán las modalidades que deben observarse.

Sin embargo, en la práctica suele ocurrir que el propio Director de Departamento firma un oficio que da respuesta negativa a la solicitud del permiso de internación.

El martes 19 de octubre de 1993 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que crea el INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. El 23 de octubre del mismo año se publicó una Fe de Erratas.

El decreto fue expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere en *el artículo 89, fracción I* y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.6.2 Instituto Nacional de Migración

Dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece en su *artículo 27* que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán facultades para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación

De acuerdo con las disposiciones relativas, el Titular de la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar y revocar las resoluciones dictadas por los órganos desconcentrados.

Y en el *artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* se establece que el Instituto Nacional de Migración tendrá la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fue creado.

Es importante recordar la distinción entre la Desconcentración y la Descentralización.

La Desconcentración es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble, acerca la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

La Centralización y la Desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. Se puede decir que la desconcentración esta dentro del cuadro de la centralización, que solo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones.

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo.

La Desconcentración y la Descentralización son formas jurídicas en que se organiza la Administración y en los dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos y organismos. La esencial diferencia entre ambas es que en la Desconcentración los órganos están sujetos al poder jerárquico

y en la Descentralización los órganos están fuera de la relación jerárquica del poder central.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuando a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

Aunque la desconcentración administrativa se alcanza cuando el poder central transmite parte de sus funciones en órganos que le están subordinados, la transmisión se puede realizar jurídicamente a través de la delegación de facultades u otra forma legal.

En el fondo la desconcentración es distribución de competencias y esta se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades. contenida en acuerdo general o individual. La competencia del órgano desconcentrado será en los primeros casos directa y en el de la delegación, será indirecta o derivada.

Existe un número considerable de organismos públicos "innominados". No reúnen plenamente los requisitos legales de los organismos descentralizados ni de los desconcentrados. Por estricta interpretación jurídica se les encajona en uno u otro grupo y por su habitual dependencia jerárquica con los órganos del poder central se les califica de "organismos desconcentrados".

En el caso del Instituto Nacional de Migración, se crea un organismo técnico con una competencia exclusiva en virtud de la materia que implica sus funciones.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen la Desconcentración como "el traspaso de determinados servicios de la Administración Central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las Provincias o Regiones".⁷¹

La Secretaría de Gobernación efectivamente está traspasando servicios a un órgano que crea y que pertenece a la misma administración, su primordial interés es el fortalecimiento y ampliación de funciones que tenía la Dirección General de Servicios Migratorios para atender con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria.

La materia migratoria antes era manejada por la Dirección General de Servicios Migratorios y ahora lo es por un órgano técnico desconcentrado, la ventaja como Instituto es que cuenta con una mayor libertad para establecer las políticas migratorias, se busca que sea un órgano jerárquicamente subordinado, que sea capaz de resolver y manejar problemas internos y proponer la agilidad y eficacia que la materia migratoria requiere en nuestro país

El Instituto tiene como objeto, la planeación, la ejecución, el control, la supervisión y la evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados de la materia

⁷¹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. *Op. cit.*, p. 211

El artículo 3° del decreto antes mencionado indica cuales son las atribuciones que tiene el Instituto Nacional de Migración.

I. Ejercer las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y las demás disposiciones legales aplicables,

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

III. 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;

VI Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las características de los no inmigrantes y de los inmigrantes así como la declaratoria de inmigrado;

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

VI Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento,

VII 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 participan extranjeros

VIII. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;

IX. 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;

X. Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;

XI Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros,

XII. Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en territorio nacional;

XIII Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto

XIV Proponer las normas a que deben sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;

XV Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana,

XVI. 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,

XVII Llevar y mantener actualizado al Registro Nacional de Extranjeros;

XVIII. 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;

XIX. 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,

XX. Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite,

XXI 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,

XXII Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

XXIII Formular en nombre del Instituto las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;

(con el objeto de otorgar mayor agilidad a la formulación, en nombre del Instituto, de las querellas que legalmente procedan, el día 17 de marzo de 1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por el que se delega en favor de los Delegados y Subdelegados Regionales del Instituto Nacional de Migración, *la facultad de formular querellas en los casos de delitos previstos en la Ley General de Población.*

El artículo 1° del acuerdo dice que se delega la facultad de formular, y también, en su caso, la facultad de ratificar. Además, la delegación de facultades, no conlleva la de otorgar el perdón, quedando reservada dicha facultad para que la ejerza única y exclusivamente el Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

El artículo 2° indica que la delegación de facultades es sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Comisionado, así como del Titular de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración del propio Instituto.)

XXIV Intervenir, rendir informes previstos 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.

XXV Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables.

XXVI Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales,

XXVII Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la Policía Federal de Migración.

XXVIII Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal,

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

XXX Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población y

XXXI Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyen, así como aquellas que le confiera el titular del Ramo "

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Instituto se integra con.

Un Consejo,

Un comisionado;

Una Coordinación de Supervisión y Control Operativo;

Una Coordinación de Regulación de Estancia;

Una Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración;

Una Coordinación de Planeación e Investigación;

Una Coordinación de Relaciones Interinstitucionales,

Una Dirección de Administración, y

Las Delegaciones Regionales

Los artículos transitorios son los siguientes

I. El Presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su Publicación en el Diario Oficial de la Federación.

II. El Instituto Nacional de Migración ejercerá desde luego sus atribuciones y deberá contar con toda su estructura administrativa y organizacional en los términos de este ordenamiento, a mas tardar noventa días después de su publicación en el diario Oficial de la Federación, lapso dentro del cual deberá expedirse su Reglamento Interior.

III. El Instituto contará para 1993 con los recursos humanos, materiales y financieros que están asignados en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación a la Dirección General de Servicios Migratorios y planteará a las autoridades correspondientes sus necesidades para los próximos ejercicios.

IV La Oficialía Mayor y la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Gobernación, en el ámbito de sus atribuciones, proveerá lo conducente par el cumplimiento del presente decreto.

V. Las menciones hechas en el Reglamento de la Ley General de Población a la Dirección General de Servicios Migratorios y el Director General, se entienden referidas al Instituto Nacional de Migración creado por este ordenamiento y a su Comisionado.

VI Se derogan las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento

De acuerdo con los puntos transitorios

El Decreto entró en vigor el día miércoles 20 de octubre de 1993.

Los noventa días de plazo para expedir el Reglamento Interior del Instituto ya transcurrieron y a la fecha no se ha expedido.

El artículo 7º del decreto establece en la fracción "X" que una de las atribuciones del Comisionado del Instituto es "formular los proyectos de manuales de organización, procedimiento y servicios de las diversas áreas del Instituto y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación."

También es un deber contar con una estructura administrativa y organizacional; mediante información proporcionada en el Departamento de Compilación y Legislación Migratoria, se nos informó que el Instituto Nacional de Migración a través de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración, en el mes de octubre de 1996, editó dos manuales en los que se establecen los requisitos mínimos y formatos aplicables para trámites migratorios de No Inmigrantes, Inmigrantes e Inmigrados

Con la nueva estructura del Instituto la Coordinación encargada de resolver las solicitudes de permisos de internación, es la Coordinación de Regulación de Estancia cuyas atribuciones son las siguientes:

I Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrante en lo relativo a turistas, transmigrantes, estudiantes, asilados políticos y refugiados, visitantes, consejeros, inversionistas, artistas y deportistas, cargos de confianza, visitantes distinguidos visitantes locales y visitantes provisionales

II Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrante en lo relativo a familiares, rentistas, inversionistas, cargos de confianza, profesionistas, científicos, técnicos, artistas, deportistas y resolver en relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado

III Dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la Ley General de población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables,

IV Planear, organizar y dirigir la recepción y entrega de documentación a extranjeros en las calidades de no inmigrantes, inmigrantes, inmigrados, controlar el archivo migratorio; evaluar y dar seguimiento a los programas del Instituto, e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios, y

V. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto

El 31 de agosto de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere en *el artículo 89, fracción I* y con fundamento en los artículos 18 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dispone el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre

la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece en su *artículo 27* que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán facultades para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con las disposiciones relativas, el Titular de la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar y revocar las resoluciones dictadas por los órganos desconcentrados.

En su artículo segundo manifiesta que para el estudio, planeación y despacho de sus servicios, la Secretaría de Gobernación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

" Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios "

El Capítulo IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se refiere a los Organos Administrativos Desconcentrados.

Artículo 30 Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

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

El artículo 31 del Reglamento Interior, manifiesta que la Secretaría de Gobernación tendrá los siguientes órganos administrativos desconcentrados.

"... Instituto Nacional de Migración "

Las atribuciones de los titulares de los órganos administrativos desconcentrados están previstas en el artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y la Sección IV del precepto legal invocado es la aplicable al Instituto Nacional de Migración los artículos aplicables del 41 al 60.

Sección IV Del Instituto Nacional de Migración

En el *artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* se establece que el Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurran a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

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

**Atribuciones que tiene el Instituto Nacional
de Migración para alcanzar sus objetivos:**

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 los no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado,

IV. Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones 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 señale 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 participan 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 territorio nacional,

XII Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto.

XIII. Proponer las normas a que deben 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 al 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 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 en nombre del Instituto 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 difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXV. Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con 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,

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 Gobierno Mexicano, y

XXXI. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyen, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo "

El Instituto Nacional de Migración estará bajo la Dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Instituto se integra con:

Un Comisionado;

Una Coordinación de Regulación de Estancia;

Una Coordinación de Control de Migración;

Una Coordinación de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales;

Una Coordinación de Delegaciones;

Una Coordinación Jurídica;

Una Coordinación de Planeación e Investigación;

Una Coordinación de Administración;

Una Unidad de Comunicación Social;

Las Delegaciones Regionales.

Los artículos transitorios son los siguientes:

PRIMERO El presente Reglamento entró en vigor al día siguiente de su Publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abrogan.

" El Decreto por el que se crea 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 "

IV Al entrar en vigor este Reglamento, los asuntos pendientes de los órganos administrativos desconcentrados referidos en el artículo segundo transitorio, continuarán en trámite y serán resueltos por aquella o aquellas unidades de los mismos a las que les atribuya la competencia este Reglamento.

V. Los asuntos pendientes a la entrada en vigor de este Reglamento, que conforme al mismo deban pasar de una unidad administrativa a otra, continuarán su trámite y serán resueltos por aquella unidad a la que se la hayan atribuido la competencia correspondiente en este Reglamento

SUGERENCIAS PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION.

1.- Capacitar al personal que atiende al público en ventanillas, encargado de revisar, evaluar y dictaminar la solicitud de trámite en particular, ya que daría como resultado brindar un mejor servicio a extranjeros y abogados.

2.- Permitir que los interesados, sean atendidos por los analistas o jefes de oficina que conocen directamente del asunto, cuando los mandos superiores (jefes de departamento, subdirectores etc.), no están en posibilidad de atender, con la finalidad de explicarles la importancia que representa el otorgar la internación o cambio de característica migratoria solicitada. Lo cual traería como resultado evitar requerimientos en algunas ocasiones absurdos y negativas que en la mayoría de los casos son revocadas al interponer el recurso de revisión.

3 - Ofrecer mejores salarios a los trabajadores de base y mandos medios, que redundará en ofrecer un mejor servicio al público usuario y evitar actos que los encaminen a la corrupción.

4.- Dar de baja a los funcionarios que abusando de su condición, extorsionan a extranjeros, abogados y gestores con el fin de agilizar algún trámite.

5.- Crear un catálogo donde estén registrados los abogados que regularmente tramitan asuntos migratorios, otorgándoles una credencial que deberán portar mientras permanecen en el Instituto Nacional de Migración. Esto con el fin de verificar la forma de conducirse para realizar sus trámites y así responsabilizarlos cuando sean denunciados de engañar y extorsionar a extranjero

6.- Crear un catálogo en el que estén registrados los gestores que regularmente realizan trámites migratorios, identificándolos con una credencial distinta a la de los abogados, para efecto de vigilar la forma en que se conducen en la tramitación de los asuntos migratorios, y evitar el ingreso de los que cuenten con mala fama en el Instituto.

7.- Que la autoridad migratoria, al momento de emitir una resolución, a las solicitudes de internación de extranjeros o en su caso sus cambios de característica migratoria, tome en cuenta la capacidad económica de la empresa que le está ofreciendo trabajo, los empleos mexicanos con que cuenta, los cargos nuevos que generará y el veneficio para el progreso económico y social de nuestro país que traerá la autorización de internación o cambio de caracterisitca migratoria solicitada.

8.- Simplificar los trámites para las personas que ingresan a nuestro país bajo las características migratorias de Técnicos y Científicos, toda vez que en la Ley General de Población, se menciona que se dará preferencia a ese tipo de personas. y en la práctica resulta lo contrario, ya que la autoridad migratoria tarda en promedio sesenta días para resolver los asuntos que se somenten a su consideración.

9.- Modificar el artículo 160 del Reglamento de la Ley General de Población. a manera de que en caso de que la autoridad migratoria competente, no resuelva el recurso de revisión en un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de interposición del mismo, opere la "afirmativa ficta". Esto obligaría a la autoridad. a revisar, analizar y emitir su criterio jurídico en el tiempo fijado, ya que en la práctica, tarda un promedio de seis meses en emitir una respuesta.

10.- En virtud de que en la actualidad, hay una cantidad considerable de extranjeros que se encuentran de manera irregular en nuestro país, la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración, debería de crear un programa por el cual les otorgue un plazo de 90 días para solicitar su regularización, aplicando multas simbólicas. Esto traería como resultado, dar seguridad al el extranjero que por si mismo acudiría ante la autoridad migratoria y evitar abogados y gestores que en la mayoría de los casos abusan de la condición de los extranjeros que se encuentran en ese supuesto.

CONCLUSIONES

1.- Al término de la presente investigación podemos concluir que un principio universalmente reconocido en la doctrina y en la práctica, es la libertad que tiene un Estado para determinar al grupo de hombres que lo integran; de la misma manera se cuenta con la libertad para determinar la forma de integración, siendo la más común, otorgar una nacionalidad, la cual es regulada a través de las normas de derecho.

2.- La Constitución Política establece que la forma de adquirir la nacionalidad mexicana es a través de un sistema mixto de adquisición de nacionalidad: el ius soli y el ius sanguini. El atributo de la nacionalidad implica ser sujeto de derechos y obligaciones.

3.- Nuestra Carta Magna otorga la calidad de extranjero por exclusión, para ellos, la forma de adquirir la nacionalidad mexicana es la naturalización, éste es un trámite que se realiza ante la autoridad administrativa, la cual cuenta con facultad discrecional para otorgar a los extranjeros que la soliciten una vez satisfechos todos los requisitos.

4.- Los nacionales y extranjeros gozan de las garantías individuales que otorga nuestra Constitución Política, sus leyes reglamentarias y la

legislación ordinaria, estableciendo para ambos limitaciones y restricciones.

5.- Los extranjeros que llegan a nuestro país son parte del fenómeno sociológico de la migración, que en cada Estado tiene manifestaciones y consecuencias internas y externas, por lo que se necesita que cada país establezca los requisitos que considere son los apropiados para la internación y legal estancia de extranjeros.

6.- Los criterios de admisión de los extranjeros se sujetan en la mayoría de los países a dos aspectos: a la suma de dinero y recursos económicos con los que cuenta el extranjero, o al conjunto de esfuerzos que esté dispuesto a entregar el inmigrante en beneficio del país que lo acoge. Es importante actualizar y perfeccionar la política migratoria de un país, por que esta es reflejo del conjunto de población que desee para el futuro, considerando las posibilidades laborales y de desarrollo que puede ofrecer. Es necesario seleccionar a los extranjeros para poder obtener en el futuro, el grado de calificación que se desca tengan los mexicanos en su propia nación

7.- Al estipular la política migratoria que se va a aplicar a los nacionales de un país determinado, la situación política y económica que prevalezca en ese país es un aspecto importante.

8.- Para la internación de extranjeros, la Ley General de Población sólo otorga dos calidades migratorias: No Inmigrantes e Inmigrantes; existiendo un procedimiento ágil para la internación de ciudadanos privilegiados por los Tratados de Libre Comercio para América del Norte, México y Costa Rica, México y Bolivia, México, Colombia y Venezuela, y las Reglas a las que se deben sujetar los extranjeros beneficiados que pretendan ingresar a nuestro país con la forma migratoria FMVC.

9.- Los extranjeros independientemente de su calidad y característica migratoria, están obligados a respetar las leyes mexicanas durante su internación y estancia en nuestro país. La actual política migratoria permite al extranjero integrarse a la vida productiva del país en aquellas áreas que son insuficientemente desarrolladas por mexicanos. Al extranjero que desee internarse en nuestro país, para ocupar un cargo de confianza o de dirección lo podrá hacer siempre que dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Población y su

Reglamento y tendrá la opción de hacerlo como No Inmigrante o como Inmigrante.

10.- El extranjero que se haya internado a nuestro país bajo la calidad de No Inmigrante turista o visitante de negocios, podrá solicitar autorización para ocupar algún cargo de confianza o de dirección, y será decisión de él si continúa como No Inmigrante o si solicita autorización para cambiar su calidad migratoria a Inmigrante.

11.- El criterio interno del Instituto Nacional de Migración para resolver respecto de la solicitud que realiza un extranjero para internarse o cambiar su característica migratoria como Inmigrante, en la mayoría de los casos es negar lo solicitado y conminar al interesado a que previamente obtenga la calidad de No Inmigrante, u otorgarle un plazo para abandonar el país en caso de haber ingresado como turista

12.- Los extranjeros que hayan ingresado a nuestro país legalmente, y que por causas ajenas a su voluntad no hayan solicitado su cambio de característica migratoria y que por lo mismo se encuentren en forma irregular en nuestro país, podrán solicitar su regularización de estancia bajo la calidad migratoria de No Inmigrantes o de Inmigrantes.

13 - Las resoluciones administrativas que nieguen el permiso de internación o cambio de característica migratoria y que no están fundadas y motivadas son una violación de garantías individuales. La existencia de un recurso administrativo permite a la autoridad enmendar su actuación y es un medio para proteger al administrado respetando el principio de legalidad.

14.- La discrecionalidad que aplica la autoridad para resolver los asuntos que se someten a su consideración, y en muchas ocasiones el tiempo que tarda para emitir su resolución, incitan a la corrupción de funcionarios y particulares, por lo que toda facultad de la autoridad debe tener límites y cuando se recurre frecuentemente a la facultad discrecional para resolver casos similares, la solución está en modificar la norma o en instrumentar su aplicación de una manera diferente, pero no hacer un uso arbitrario y caprichoso de la misma

15 - El Recurso de Revisión y el de Amparo, son los medios por los que un extranjero puede impugnar la negativa a la solicitud de internación, cambio de calidad y característica migratoria o las regularizaciones de estancia que emite un funcionario gerárquicamente

inferior al Comisionado del Instituto Nacional de Migración (Director de Area).

16.- Compete al Comisionado del Instituto Nacional de Migración conocer y resolver el medio por el cual un extranjero solicita sea revisada la negativa emitida por un funcionario gerárquicamente inferior perteneciente al propio Instituto y en la mayoría de los casos, es en esta instancia donde se pone fin al procedimiento, toda vez que la autoridad revoca la negativa y confirma la petición del particular, ya que al propio Instituto no le conviene que los extranjeros promuevan el recurso de amparo.

17.- Los Acuerdos Delegatorios de Facultades publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 4 y 5 de agosto de 1998, tienen como propósito agilizar la gama de asuntos que se someten a la consideración de la autoridad migratoria y se supone que se deberá resolver con apego a la Ley General de Población y su Reglamento. Si se resuelve así, será un beneficio para la autoridad y los particulares interesados

18 - En caso de que no haya una estricta capacitación, concientización y vigilancia de funcionarios, el esfuerzo de la Secretaría de Gobernación por agilizar los servicios migratorios puede quedar una vez más en un mero propósito.

BIBLIOGRAFIA

1. ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, 10a. edición, México, 1992.
2. ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo: Tratado teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, 3a. edición, México, 1996.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio: Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, 3a. edición, México, 1992.
4. _____: El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 30a. edición, México, 1992.
5. CASTELES, Stephen y KOSACK, Godula, Los trabajadores inmigrantes y la estructura de clases en la Europa occidental, 2a. edición Traducida del Inglés, Ismael Pizarro Suárez, Donde de Cultura Económica, México, 1984.
6. CAVAZOS FLORES Baltazar Los Trabajadores de Confianza, Editorial Trillas, 1a edición, México, 1993
7. DE PINA Rafael: Estatuto Legal de los Extranjeros. Editorial Porrúa, 16a edición, México, 1998.
8. DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael: Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 24a. edición, México, 1997.
9. FAYA Viesca, Francisco Administración Pública Federal, La Nueva Estructura, Editorial Porrúa, 2a. edición, México, 1983.
10. FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 31a. edición, México, 1992
11. GARCIA Córdoba, Fernando: La Tesis y el Trabajo de Tesis. Editorial Spanta, S.A. de C V, México, 1a reedición, 1996.
12. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA, Nuestra Constitución, Cuaderno 13, México, D.F. 1990.
13. NIBOYET, J.P y Pillet, A: Principios de Derecho Internacional Privado, selección de la segunda edición francesa traducida por Andrés Rodríguez Ramón, Instituto Editorial Reus. España, 1928.
14. OLIVERA Toro, Jorge Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 3a edición, México, 1992

15. PEREZNIETO Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado Editorial Harla, 5a. edición, México, D.F. 1992.
16. PEREZNIETO Castro, Leonel y Mansilla y Mejía María Elena: Manual Práctico del Extranjero en México, Editorial Harla, 3a. edición, México, 1996.
17. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1970, (19a edición).
18. _____: Diccionario de la Lengua Española, Tomos I y II, Madrid, 1984 (21a. edición).
19. SAN MARTIN Y TORRES, Xavier: Nacionalidad y Extranjería, Editorial Mar, México, 1954.
20. SIQUEIROS, José Luis: Síntesis del Derecho Internacional Privado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. edición, México, D.F. 1971.
21. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa. 24a. edición, México, 1990.
22. TENA Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808-1995, Editorial Porrúa, 20a edición, México, 1995.
23. TRIGUEROS, Eduardo: La Nacionalidad Mexicana, Editorial Jus, México, D F 1940.
24. VICTAL Adame Oscar: Derecho Migratorio Mexicano. Colección Sócrates. 2a edición, México, 1998.

L E Y E S

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, reformada por última vez el 4 de diciembre de 1997
3. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

4. Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970.
5. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, entro en vigor el 1° de junio de 1995, reformada el 24 de diciembre de 1996.
6. Ley General de Población. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, reformada por última vez el 8 de noviembre de 1996
7. Ley de Nacionalidad y Naturalización, publicada en el Diario Oficial de la federación el 20 de enero de 1934.
8. Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.
9. Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.
10. Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, que entró en vigor el 1° de enero de 1997

REGLAMENTOS

1. Reglamento de la Ley General de Población. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1992, fe de erratas del 16 de noviembre de 1992.
2. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998

DECRETOS

Decreto que crea el Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993, fe de erratas del 23 de octubre de 1993.

OTROS INSTRUMENTOS

1. Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Migratorios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1981.
2. Acuerdo que apueba el Manual de Organización de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, publicado el 31 de agosto de 1982
3. Instructivo Conjunto. Delegación Regional de Servicios Migratorios en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, septiembre de 1992.
4. Guía de Requisitos para Trámites Migratorios de No Inmigrantes, octubre de 1996.
5. Formatos y Guía de Requisitos de Trámites Migratorios de Inmigrantes e Inmigrados, octubre de 1996.
6. Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909-1996, Diciembre de 1996
7. Acuerdos por los 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 servidores públicos que se indican, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 4 y 5 de agosto de 1998.