

885209 5
25



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

**EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

T É S I S

LA DESCONCENTRACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

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

PRESENTA:

SILVIA GISELA ZAPATA LÓPEZ

DIRIGIDA POR:

DR. RODRIGO JUÁREZ ORTIZ

ACAPULCO, GRO.

DICIEMBRE, [REDACTED]

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1999

272805



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

- A DIOS, sencillamente, por TODO!
- A MI SEÑORA MADRE, MARTHA L. TERRAZAS, con todo mi reconocimiento, por ser mi mayor orgullo, fortaleza y motivación; mi guía espiritual y mejor ejemplo; y otorgarme el privilegio de ser su hija, compañera y amiga. Esto y lo que sigue en mi vida es para ti.
- A MI PRECIOSA FAMILIA, por ser mi sustento, mis insuperables hermanas VIANEY y LETICIA; mis tiernos hermanos ALEJANDRO y MIGUEL ANGEL; mi dulce cuñada NORMA y mis divinos sobrinos ALEXANDRA, JORGE Y ADRIANA, quienes son mi adoración.
- A mi gran amigo, CARLOS GALDEANO, por su gran calidez y calidad humana, por tener la hermosa dicha de conocerlo, por ser tan extraordinario y brindarme su apoyo y comprensión total.
- A mi mejor maestro, RODRIGO JUÁREZ, con todo mi cariño, por su incondicional amistad, sabiduría, generosidad, autenticidad, honestidad, entrega y sincera vocación académica.
- A mi maravillosa UNIVERSIDAD, por tener el orgullo de haberme formado en ella, especialmente a mi querido Rector y amigo, HÉCTOR DÁVALOS, con toda mi consideración, por su paciencia, profesionalismo y disposición.
- A JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU (q.e.p.d.), por su brillante visión y compromiso académico con los guerrenses, brindándome la oportunidad de haber podido estudiar en mi querida Facultad de Derecho, que él fundó y dio origen a esta fabulosa Casa de Estudios.

- A ANTONIO MARISCAL, por su invaluable apoyo moral, sabios consejos y tener el lujo de privilegiarme con su amistad.
- A BANCOMER, por ser la Institución que me abrió un nuevo horizonte de desarrollo profesional; particularmente, a RAÚL JIMÉNEZ O'FARRILL, con todo mi respeto, por brindarme esta gran oportunidad y a ESTEBAN FERNÁNDEZ, por su confianza, apoyo y comprensión.
- A mi hermosa amiga, VIVIANA MORLET, por su dulzura, bondad, lealtad y valiosa amistad.
- A mi sincero amigo, FULGENCIO LATABAN, por su cariño y aliento.
- A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS, especialmente a JESÚS AGUAYO, por su magnífica cátedra de Derecho Internacional, a AGUSTÍN NAVARRETE, SONIA CHOY, JUDITH MOCTEZUMA Y JOSÉ LUIS BÁRCENAS, por sus enseñanzas, fraternidad y solidaridad.
- AL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, por ser la dependencia que inspiró esta obra y a quien le guardo un especial cariño por todo lo que aprendí en ella.
- A HERNANDO CHÁVEZ y HÉCTOR MANUEL EZETA, por su valiosa colaboración, conocimientos y honrarme con su presencia en mi examen profesional como mis sinodales.
- Por último y por lo que significa, a GUSTAVO GUTIÉRREZ.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	2
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I. MARCO HISTÓRICO	9
PRESENTACIÓN	10
1. Antecedentes de la Desconcentración en otros países	11
A. Francia	
B. Inglaterra	
C. Yugoslavia	
D. Bélgica	
2. Antecedentes de la Desconcentración en México	16
A. Precolombina	
B. Independencia	
C. Revolución	
D. Contemporánea	
CAPITULO II. MARCO CONCEPTUAL	22
PRESENTACIÓN	
1. Administración Pública Federal	24
A. Concepto	
B. Naturaleza Jurídica	
2. Centralización	30
A. Concepto	
B. Evolución	
3. Descentralización	32
A. Concepto	
B. Organismos descentralizados	
C. Diferencias con la desconcentración	
D. Tipos de descentralización	
4. Desconcentración	35
A. Concepto	

B. Diferencias	
C. Características	
D. Ventajas	
E. Variantes	
5. Delegación	47
A. Delegación de Facultades	
B. Delegación de Competencia	
6. Migración	49
A. Concepto	
B. Derecho Migratorio en México	
C. Política Migratoria de México	
CAPITULO III. MARCO JURÍDICO	52
PRESENTACIÓN	53
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	55
2. Legislación relacionada con la desconcentración	57
A. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	
B. Ley General de Población	
C. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Púb. Fed.	
3. Reglamentos que regulan la desconcentración	69
A. Reglamento de la Ley General de Población	
B. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación	
C. Reformas al Reglamento Interior de la SEGOB	
4. Disposiciones Administrativas	78
A. Instrumentos Jurídicos Administrativos	
CAPITULO IV. MARCO ESTRUCTURAL	83
PRESENTACIÓN	84
1. Entorno del Fenómeno Migratorio	86
2. Antecedentes del Instituto Nacional de Migración	89

3. Naturaleza Jurídica del Instituto Nacional de Migración	92
4. Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración	94
5. Misión y Objetivos	97
6. Disposiciones del Reglamento Interior de la SEGOB para el Instituto Nacional de Migración	101
A. Estructura	
B. Funciones	
C. Atribuciones	
7. Enfoque Sistémico de Programas del INM	110
CAPITULO V. LA DESCONCENTRACIÓN DEL INM	112
1. PLANTEAMIENTO	113
A. Delegación de Facultades	113
En materia Migratoria	
a) Análisis de los Acuerdos Delegatorios	
B. Desconcentración de Facultades	118
En materia Administrativa	
a) Recursos Humanos	
b) Recursos Financieros	
c) Recursos Materiales	
2. PROPUESTA	123
A. Medición y Evaluación	
B. Nueva Imagen del INM	
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN CONSULTADAS	138
APÉNDICE	143

INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio ha cobrado una gran relevancia a nivel mundial, debido fundamentalmente a disparidades entre las economías de las naciones; expectativas personales y familiares; inquietudes de intercambio cultural y turístico; así como, problemas políticos internos, de algunos países, entre otros. Dichos factores han provocado que este fenómeno se haya convertido en uno de los desafíos más importantes de finales de siglo, debido a su gran magnitud y al impacto que tiene en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones.

En este orden de ideas, conviene citar que en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo, en septiembre de 1994, se señaló que en el mundo existían, en ese momento, más de 125 millones de migrantes, que representaban el 2.1 de la población mundial, la mayoría de los cuales dejó su país por razones económicas y en otros casos, por escapar de la violencia o de las persecuciones políticas.

Los desplazamientos migratorios son un componente cada vez más importante en las relaciones políticas y diplomáticas bilaterales. En el caso de México, la migración es tema determinante en su relación con los Estados de la región, principalmente con los Estados Unidos de América, Canadá, Guatemala, Belice y los otros países de América Central y del Caribe.

Resulta pertinente destacar que 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, elementos que al dar cuerpo a esa política, buscan responder de manera efectiva al reto que plantea esta realidad que nos caracteriza.

En esta perspectiva, la política migratoria del Presidente Ernesto Zedillo se nutre de nuestra tradición, enmarcada en los principios fundamentales que alienta la Constitución Política y secundan nuestras leyes y se concreta con el esfuerzo que realiza el gobierno federal a favor de la actualización de criterios y prácticas específicas de la administración pública, para adecuarlos a unas relaciones más interdependientes

No sería posible ni aconsejable dentro de los límites de este trabajo de investigación, hacer referencia a todos los casos de desconcentración que se encuentran en el régimen administrativo mexicano, pero sí es conveniente y determinante analizar el caso en particular que nos ocupa ahora: “La Desconcentración del Instituto Nacional de Migración”.

Este trabajo es un estudio acerca de la naturaleza, creación, misión, atribuciones y estructura del Instituto Nacional de Migración, como un órgano técnico desconcentrado de la Administración Pública Federal, analizando la historia, las doctrinas, la ley y la práctica de esta figura.

Consta de cinco apartados, el primero, comprende los antecedentes históricos de la desconcentración en sus diversas etapas, particularmente en México, a partir de la colonia. El segundo capítulo sobre los conceptos de la figura, su clasificación, elementos, formas, características, ventajas, variantes y diferencias con otras similares. El tercero, el marco jurídico de la desconcentración en México. El cuarto, acerca del entorno migratorio, los antecedentes, creación, objetivos, funciones y estructura del Instituto. Por último, el quinto, comprende un planteamiento de delegación de facultades en materia migratoria, desconcentración de recursos en materia administrativa y propuesta de la desconcentración del INM, con una nueva imagen y calidad en los servicios que ofrece.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO

PRESENTACIÓN

La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Acosta Romero relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del Antiguo Egipto, en donde, bajo el régimen de Ramsés existía un manual de jerarquía; en China, 500 años a.C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas.

En nuestro país este tema ha seguido un desarrollo diferente, porque no es el resultado de una exploración teórica, sino que ha surgido de los problemas concretos de nuestra vida administrativa. El problema se ha planteado en otra forma y ha seguido cauces diferentes a los de la teoría y legislación extranjera, aunque nos hemos mantenido en el rigor de la terminología doctrinal. Fenómeno muy interesante en todos los Estados, que por una u otra causa concurren a instituciones administrativas semejantes.

Acerca de la evolución de esta materia, desde el punto de vista histórico, se han emprendido estudios de cada época en particular. Me complace citar las obras "La Administración Pública en la Época de Juárez" y "Base Legal de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal e Instituciones Nacionales de Crédito". (1)

(1) Citado por SERRA ROJAS, Andrés. "Los Propósitos de la Desconcentración Administrativa".

1. ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACIÓN EN OTROS PAÍSES

A. Francia

En la doctrina jurídica francesa se diferencia generalmente el federalismo, la autoadministración, el sistema de descentralización y la desconcentración. En el sistema federal el Estado-nación está constituido por colectividades autónomas. El federalismo no implica subordinación de los estados miembros al Estado federal. (2)

Las diferencias, según la doctrina tradicional, entre centralización, descentralización y desconcentración, son de tres tipos de ideales de distribución, de funciones y de competencia entre las diferentes colectividades de una nación.

Se entiende por centralización un sistema en donde las decisiones son de la competencia del gobierno central. Existe una jerarquía estricta que parte de la base hacia la cumbre y no hay más que un presupuesto.

El segundo tipo es el sistema de desconcentración, en éste, todas las decisiones importantes son de la competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación.

A partir de ciertas dimensiones del Estado, es indispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todo.

(2) SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne. "Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia".

Pero la desconcentración puede presentar un peligro si nos colocamos en una óptica centralizadora, si la mitad del conjunto pelagra al ser comprometida y si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados.

El tercer sistema ideal que distinguimos en Francia es el sistema descentralizado. En este sistema la mayor parte de las decisiones son de la competencia de los órganos locales independientes y representativos, es decir, elegidos por la población; esas autoridades locales son responsables lo mismo de la toma de decisiones que de su ejecución, a diferencia del sistema de autodeterminación que se practica en Inglaterra, donde la autonomía administrativa de las autoridades descentralizadas está limitada por la ley.

Existe una infinidad de combinaciones entre estas tres soluciones: centralización, desconcentración y descentralización, y es así como el profesor Eisenman ha hablado de semidescentralización, porque la verdadera descentralización supondría que las administraciones descentralizadas fueran enteramente libres sin ser sometidas al control de ninguna autoridad administrativa del Estado. (3)

Por esto, generalmente la descentralización se acompaña de una desconcentración, tal es el caso de Francia, en la medida en que existen colectividades locales elegidas que gozan de un poder decisorio. Por otra parte, el sistema francés da un lugar importante a la desconcentración, ya que los funcionarios del Estado disponen de cierta capacidad de decisión y pueden tener en cuenta factores locales.

(3) EISENMAN, citado por Siwek-Pouydesseau. "Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia".

La idea más original que ha dado el profesor Eisenman es que puede existir una colectividad descentralizada, en la cual el órgano supremo no ha sido elegido democráticamente sino simplemente se le considera como representante. Es el caso por ejemplo de la antigua administración territorial británica que no era elegida.

Siempre, como dice el profesor Eisenman(4), el sistema que es asistido de autoridad y de poderes de decisión está en pie de igualdad, y no puede ser sino un sistema original intermediario entre la centralización y la descentralización, combinando a un sistema central con un órgano local independiente; esto es lo que se llama sistema semidescentralizado, que es lo que se conoce en Francia.

La descentralización es una noción al mismo tiempo política y administrativa, mientras que la desconcentración es una noción de orden administrativo solamente o con implicaciones políticas.

Desde hace 300 años, Francia conoce de hecho un sistema dominante de centralización y de concentración de poder en las autoridades centrales. Este sistema ha sido moderado por medidas periódicas de desconcentración con el objeto de evitar la parálisis y la asfixia en la cumbre.

B. Inglaterra

Existe otro tipo de organización local, que es el sistema autoadministración que corresponde al "self-government" británico. Este sistema permite la elección de todos los órganos locales y otorga personalidad moral a la colectividad local.

(4) Idem.

La autonomía de la colectividad sólo es administrativa, no es ni constitucional ni legislativa: todas las tareas administrativas son dadas a la colectividad. Los servicios del Estado sólo atienden las tareas políticas, la defensa, la diplomacia. El gobierno no ejerce ningún control sobre las actividades fuera de su autoridad legislativa y judicial.

C. Yugoslavia

En materia comunal, se puede decir que este sistema se acerca también a la autogestión. En Yugoslavia, por ejemplo, en donde después de 1963 las comunas tienen atribuciones muy amplias en materia no solamente administrativa sino también económica, industrial y comercial; la autogestión parte de las células de base que tienen máxima autonomía y que se administran libre y democráticamente.

Esto plantea el problema de la coordinación especialmente en materia de planificación. La doctrina comunista estimaba que la solución está en lo que se llama centralismo democrático, que un doble movimiento de información que va del centro a la base y viceversa, pero nosotros sabemos que el centralismo democrático entraña el peligro de convertirse en un centralismo burocrático.

D. Bélgica

En Bélgica hay una magnífica obra del profesor Buttegenbach de la Universidad de Lieja. Buttegenbach en su "Derecho Administrativo", desarrolla el concepto desconcentración, las derivaciones de ésta y sus clasificaciones, así como otros temas conexos. Es, sin duda, uno de los autores que más ha tratado el tema en forma original. (5)

(5) BUTTGENBACH, citado por el profesor Andrés Serra Rojas. "Los propósitos de la Desconcentración Administrativa".

Séame permitido aludir a algunos conceptos de este profesor. Comienza por distinguir la concentración de la desconcentración administrativa. Son dos formas de la técnica de la organización de los servicios públicos y las caracteriza en los siguientes términos: ()

1.- La concentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos corresponden a la persona pública y son reservadas a la autoridad central y suprema de la empresa.

2.- La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona pública, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autoridad central y suprema de este servicio.

2. ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACIÓN EN MÉXICO

A. Precolombina

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia. (6)

A lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y de controlar la acción del virrey.

A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente, existían administraciones locales a dos niveles:

- a) Provincial y distrital, en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores
- b) Local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales

A. Independencia

Al consumirse la Independencia Nacional, el emperador Iturbide organiza la Administración Pública en cuatro grandes Secretarías de Estado:

(6) FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. "Diccionario de Derecho Público".

1. Relaciones Exteriores e Internas
2. Justicia y Negocios Eclesiásticos
3. Guerra y Marina
4. Hacienda

Obviamente las distintas situaciones y regímenes políticos que imperan en nuestro país, a lo largo del siglo XIX, es la organización de distribuciones, de la Administración Pública, que conoce cierta estabilidad hasta el régimen porfirista.

Una vez que se establecen los conquistadores en la Ciudad de México, se inicia la expansión del territorio ocupado. Más tarde comienza a surgir la preocupación por delimitar competencias de muy diferente naturaleza: militares, religiosas, fiscales, políticas, administrativas, etcétera, de tal manera que este proceso culmina con la célebre y conocida Ley de Intendencias.

La Administración Pública Federal de México se ha venido desarrollando lentamente a través de más de siglo y medio de vida independiente. De las dos Secretarías de Estado creadas en el año de 1810 por don Miguel Hidalgo y Costilla, en adelante, todas las instituciones posteriores han sentado las bases para la organización del Poder Ejecutivo, para el desarrollo de las actividades administrativas que le son conferidas; y tanto en las constituciones federalistas como en las constituciones centralistas, aquellas bases han establecido invariablemente un régimen de organización administrativa fuertemente centralizado.(7)

El acta constitutiva y la Constitución de 1824 y luego la de 1857, señalaron nuevos cauces a la acción administrativa, resolviéndose el problema de la delimitación de competencia en el marco del estado federal que adoptaron.

(7) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo".

B. Revolución

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 3º, 27 y 123, se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población.

Este sistema constitucional impondrá a la administración Pública, encabezada por el Presidente de la República, en un papel de importancia fundamental, en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases, el 31 de diciembre de 1917, se publica la primera Ley de Secretarías de estado, a la que habría de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Organica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

A partir de la Constitución de 1917, fue necesario estudiar la organización que convenía con los nuevos lineamientos de esta carta fundamental: la nueva política social, los gastos de las dependencias y el incremento de la economía. En el mismo año se aprobó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Para esas finalidades se creó el Departamento de Aprovisionamientos Generales y Contraloría: en 1928 fue instituido el Departamento de Presupuesto de la Federación y se reorganizó el régimen del Distrito Federal; en 1952 se creó la Oficina Técnica Fiscal del Presupuesto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los elementos fundamentales de la organización han sido las Secretarías de Estado, instituidas según el texto legal “para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación”, aunque dejando a la ley secundaria la fijación del número de distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria.

La sucesión de leyes expedidas por el Congreso en materia de Secretarías de Estado, demuestra claramente cómo se ha venido desarrollando la administración pública, a medida que se van ampliando las finalidades del Estado y la complejidad de los asuntos que tiene que atender, al irse minando la política liberal individualista que predominó hasta principios de este siglo y que sufre una definitiva transformación en la Constitución Federal de 1917.

Así, de las cuatro primeras Secretarías de Estado que con algunas modificaciones funcionaron la mayor parte del siglo XIX vino a agregarse a la mitad de ese siglo, la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, antecedente y origen de otras Secretarías que se desprendieron de acuerdo a la importancia de los asuntos que fueron exigiendo una atención especial, tales como las secretarías de Agricultura, Industria y Comercio, Recursos Hidráulicos, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Obras Públicas.

Entre las cuales quedaron divididos los asuntos que correspondieron a la primitiva Secretaría de Fomento. Con cambios de denominaciones y nuevas divisiones de las secretarías, se llega a la existencia de 15 Secretarías de Estado y otros nuevos elementos considerados por primera vez en la Constitución de 1917: los Departamentos Administrativos.

C. Contemporánea

En la práctica, los Departamentos que se fueron creando no se ciñeron a los propósitos que el Constituyente expresó claramente, pues buena parte de ellos se fueron convirtiendo en secretarías: el Departamento de Salubridad en Secretaría de Salubridad, el Departamento de Trabajo en Secretaría de Trabajo, etcétera, y en la actualidad en que sólo subsisten el Departamento del Distrito Federal, el de Asuntos Agrarios y Colonización y el de Turismo, las secretarías y los departamentos se han considerado de igual rango como lo declara expresamente la ley que los regula.

Fue durante el gobierno del Presidente Avila Camacho, cuando se organizó la Comisión Intersecretarial encargada de formular un plan coordinado para mejorar la organización pública. (8)

Posteriormente en 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia que se avocó al conocimiento de las modificaciones que deberían hacerse a la administración pública, y dentro de ella fue creada en 1965 la Comisión de Administración Pública y posteriormente en el año de 1968, el Secretariado Técnico.

No sería posible ni aconsejable dentro de los límites de este trabajo de investigación, hacer referencia a todos los casos de desconcentración que se encuentran en el régimen administrativo mexicano; pero sí vale la pena señalar algunos importantes y otros que además han sido de reciente creación. En primer término debemos referirnos a los organismos desconcentrados que fueron creados por la misma Constitución de 1917. Ellos son:

- a) El Departamento de Asuntos Agrarios, que constituye según el artículo 27 constitucional, "una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución".
- b) El Gobierno del Distrito Federal que, de acuerdo con la fracción IV primera base del artículo 73, estaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano u órganos que determinaba la ley respectiva".
- c) El gobierno de los territorios que estaba a cargo de gobernadores que dependían directamente del Presidente de la República y acordaban con él por el conducto que determinaba la ley. (Art. 73-IV- 2º y 3º).

(8) ACOSTA ROMERO, opus cit.

- d) El Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República sin intervención de ninguna Secretaría de Estado.(Art.73-XVI).

Estos son los organismos que directamente crea la Constitución. En ellos tal vez encontraremos algún problema para determinar si realmente existe la desconcentración; me refiero en especial al Departamento del Distrito Federal. (9)

Los términos de la Constitución son claros; el Departamento del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, es decir del Jefe de la Administración Central Federal. Pero existe la circunstancia de que el Departamento del Distrito Federal tiene una personalidad jurídica y además tiene un patrimonio propio, y estos elementos se han llegado a considerar como esenciales de las organizaciones descentralizadas.(5)

(9) FRAGA, Gabino, *"El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa"*.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL

PRESENTACIÓN

En la doctrina política y administrativa se utilizan muchas las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales.

Algún autor afirma que no se puede hablar de democracia sin descentralización efectiva, tanto en el ámbito político como en el administrativo y el económico. Cualesquiera que sean los sistemas y los hombres, no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real, si el poder se concentra.(1)

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

Es más, como ya se señaló con anterioridad, no existe una precisión estricta de esos conceptos, ni teórica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de centralización desconcentrada y de descentralización centralizada, desconcentración central, periférica, unitaria, lineal, horizontal, etc., asimismo, se habla de delegación de facultades, de competencia, etc.

La desconcentración, que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

(1) ACOSTA ROMERO, Miguel. *"Teoría General del Derecho Administrativo"*.

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. Concepto

Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual, debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de colectividad.

Acerca de la noción de Administración Pública existen distintas corrientes, en las que destacan fundamentalmente dos:

1. El enfoque formal, según el cual se le considera en palabras de Gabino Fraga, como el organismo público que ha recibido el poder político de la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.
2. Por otra parte, el enfoque material considera a la Administración Pública, siguiendo al propio Fraga (2), como la actividad de este organismo, considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión. Con la misma óptica Georges Vedel (3) considera la Administración en sentido funcional, como designando una cierta actividad, y como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

(2). Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano". UNAM

(3) VEDEL, Georges, "Droit Administratif".

B. Naturaleza Jurídica

Por su parte, Acosta Romero(4) afirma que la administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales
- b) Elementos patrimoniales
- c) Estructura jurídica
- d) Procedimientos técnicos

Sin embargo, precisa Vedel(5), la Administración no es la única función del Ejecutivo; pero la Administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República, quien es al mismo tiempo Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de Administración Pública. Así pues, de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de Gobierno:

1. El Municipal
2. El Estatal
3. El Federal

(4) Ibidem

(5) Idem.

En cada uno de estos niveles, podemos encontrar el correspondiente nivel administrativo. La Administración Pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de Derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada a mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución, precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Dicha ley es la Ley Organica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo federal se auxilia, para cumplir con su funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal. En la primer categoría a la Presidencia de la República, las Secretarías de estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacional de crédito (hoy sociedades nacionales de crédito, intituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo), las organizaciones auxiliares de crédito, las intituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomiso integran la administración pública paraestatal.

La LOAPF, define las atribuciones de las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional

4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
7. Secretaría de Energía
8. Secretaría de Comercio y Fomento Industria
9. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
11. Secretaría de Pesca
12. Secretaría de Salud
13. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
14. Secretaría de Turismo
15. Secretaría de la Reforma Agraria

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el Presidente de la República en el Plan Nacional y en los Planes de Desarrollo (art. 9º). Asimismo, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y entre ellas no habrá prominencia alguna.

De conformidad con el artículo 92 de la Constitución, se faculta a los secretarios de estado y Jefes de Departamento Administrativo para refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la república, salvo los publicatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, los que sólo requerirán del refrendo del secretario de Gobernación (art. 13 reformado el 26 de diciembre de 1985).

La LOAPF, prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la administración central pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia.

Por otra parte, se faculta al Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para resolver asuntos de la competencia de más de una de sus dependencias, en las que incluso podrán participar entidades de la administración paraestatal.

La ley faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación con gobiernos de los estados, o aún con municipios, para desarrollar acciones de desarrollo de las propias entidades federativas.

Asimismo, cabe señalar que la ley obliga a los titulares de las dependencias centralizadas, a presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el estado que guarden sus respectivos ramos y de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para explicar o aclarar algún asunto de su competencia. Esta última obligación es extensiva para los directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que subordina a ésta el poder de aquel. Dicha relación jerárquica, explica Acosta Romero (6), implica una serie de poderes como los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara relación de supra a subordinación entre el jefe de la Administración Pública y sus dependencias.

Por lo que se refiere a las entidades de la administración paraestatal, este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia por su ley orgánica o por el acto jurídico que les da origen; así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

(6) Opus Cit..

Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales, encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo federal y estas entidades.

2. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A. Concepto

Acción y efecto de centralizar, reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno central, toda la autoridad. Para Jean Rivero(7) este concepto se refiere por una parte a la solución del problema de las relaciones del Estado con las colectividades locales (entidades, provincias, estados), y por otra parte al método de organización del estado.

Sobre estas bases y considerando los elementos que integran la figura de la centralización se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista a fines de la Edad Media.

Bajo este régimen la autoridad real se esforzó por concentrar el máximo de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en detrimento del poder que un tiempo llegaron a ejercer los señores feudales.

Esta tradición fue trasladada a nuestro país con la llegada de los españoles. El régimen colonial se caracterizó entre otras cosas por someter las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la colonia y sus habitantes a la autoridad real.

De esta manera, desde la metrópoli se decidía el destino de la colonia por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de autoridades coloniales, éstas obedecía igualmente a un esquema centralizado, en donde la máxima autoridad la ejercía el virrey a nombre de la corona.

(7) RIVERO, Jean, "*Droit Administratif*".

Al triunfo del movimiento independentista bajo el régimen de la Constitución de 1824 se adopta el sistema federal como forma de gobierno. Esta situación implica ya en principio, descentralización del poder que se distribuye ahora en los niveles federal, estatal y municipal.

En 1836 adopta con la Constitución llamada de las Siete Leyes, un esquema centralista que en 1847, a través del Acta de Reforma que restablece el orden constitucional de 1824, cede definitivamente su lugar al sistema federal instaurado por la Constitución del mismo año y, que hubo de ser ratificado por la Constitución de 1857.

Para el maestro Miguel Acosta Romero(8), la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Por su parte, Gabino Fraga(9), considera que existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros, en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

(8) Opus Cit.

(9) Idem.

3. DESCENTRALIZACIÓN

A. Concepto

La descentralización en todos los casos significa la desvinculación mayor que puede pensarse respecto de la organización central. La existencia de la personalidad jurídica en la mayor parte de los casos de descentralización existe, pero también puede existir en organismos desconcentrados.

De tal manera es así que considero que el caso típico de un organismo desconcentrado con personalidad jurídica por sí sola no es suficiente para caracterizar la descentralización. Existe normalmente un patrimonio propio en los organismos descentralizados, pero también puede haberlo en administraciones simplemente personalizadas cuando la administración central separa ciertas actividades y les encarga el manejo de determinados fondos.

B. Organismos descentralizados

En nuestro país la mayor parte de los organismos llamados descentralizados son en realidad desconcentrados debido a que siguen estrechamente vinculados a la Administración Central; en esos organismos se observa que sus titulares son nombrados por el Ejecutivo Federal y están administrados por consejos que se integran con miembros del gabinete presidencial; por Subsecretarios de Estado, elementos que permiten mantener la autoridad de la organización central sobre esos organismos. (10)

(10) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ibid.*

Son pocos los que gozan de una verdadera autonomía orgánica, respecto a la organización central; los hay que tienen cierta autonomía, pero es una autonomía de carácter técnico, una autonomía que simplemente los desliga de ciertas formalidades, de ciertos procesos que son usuales en la administración central, pero el poder de decisión, les repito, está reservado en último término y en forma exclusiva al Presidente de la República que constitucionalmente es el jefe supremo de la administración pública federal.

Ese régimen de centralización, tal y como está organizado, adolece de muy graves inconvenientes, pues hace que las soluciones a los asuntos administrativos se haga lenta y difícil no solamente por su número que ha aumentado considerablemente, sino porque para llegar a su final, se requiere pasar por los diversos grados de la jerarquía administrativa hasta llegar a la cúspide, donde se encuentra el órgano que concentra el poder de decisión: el Secretario de Estado que actúa de acuerdo y en nombre del Presidente de la República.

Una de las formas que puede atenuar los inconvenientes de la centralización, mientras se modifican o transforman las estructuras tradicionales, es el procedimiento técnico jurídico de la desconcentración.

C. Diferencias entre descentralización y desconcentración

Se ven desde dos puntos de vista, desde el punto de vista de la legislación mexicana y desde el punto de vista de la doctrina. La desconcentración, como antes pretendí explicarlo, consiste simplemente en entregar facultades a órganos dentro de la administración central para que lleven a cabo decisiones que corresponden o que han correspondido a los organismos o autoridades superiores de la propia organización. Hasta ahí esta organización es concentrada.

La organización descentralizada ciertamente también descarga a la administración de facultades, pero la descarga en forma de otorgar a los organismos que se crean una autonomía orgánica, es decir, una autonomía que significa que no sólo se desprenden de la autoridad central en el sentido de que no están sujetos a la jerarquía de las autoridades centrales, sino que además puede tomar sus propias resoluciones y pueden dictar disposiciones de carácter general.

D. Tipos de descentralización administrativa

En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de descentralización administrativa:

1. Por servicio y
2. Por región

La primera caracterizada por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos: Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región.

En nuestro medio, tal vez la única organización verdaderamente descentralizada en los términos legales es la Universidad Nacional Autónoma de México, porque ésta sí tiene autonomía, no solamente técnica sino orgánica. La Universidad puede dictar sus propias decisiones; puede dictar sus propios reglamentos y no está sujeta en estas funciones a la jerarquía o autoridad de los funcionarios superiores de la administración central. En estos términos tan generales podría yo definir la desconcentración y descentralización.

4. DESCONCENTRACIÓN

A. Concepto

Fenómeno jurídico a través del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuyen la subordinación de estos a aquellos. Lo contrario ocurrirá en el caso de concentración (Entrena Cuesta). Es un fenómeno jurídico de carácter general que se produce cuando el ordenamiento jurídico atribuye competencia a un órgano inserto en la estructura jerárquica administrativa pero que no ocupa la cúspide de ella. Este fenómeno es una subespecie mínima de las formas de organización administrativa, por la cual las competencias se entregan a órganos de la misma persona jurídica distintos de la cúspide administrativa pero dentro del mismo ente (Dromi). (12)

También puede definírsela como "Aquél principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma".(De la Vallina Velarde).(13)

Consiste, pues, en la transferencia interna del mayor número de atribuciones de ápice o vértice de la pirámide administrativa en dirección a la base, en un movimiento progresivamente descendente. La desconcentración puede darse tanto en un régimen centralizado como en un régimen descentralizado, ya que para cualquiera de ellos constituye un medio de descongestión de los órganos superiores mediante la transferencia o amplificación de determinadas competencias, quedando de esa manera, por expresa disposición del ordenamiento jurídico, especialmente reducidos sus incumbencias.

(12) Citado por FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. *"Diccionario de Derecho Público"*
(13) VALLINA VELARDE, Juan Luis de la. *"La Desconcentración Administrativa"*

A decir, del maestro Gabino Fraga⁽¹⁴⁾, la desconcentración consiste en una desvinculación de mayor o menor grado respecto a la administración central. Para su mejor comprensión es conveniente conocer esta administración central de la que van a desprenderse una serie de organismos llamados organismos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, institutos, etcétera. Es igualmente conveniente determinar las causas que provocan el proceso de creación de esos organismos, valorar sus efectos y prever su desarrollo.

La desconcentración, consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho y, consecuentemente, en beneficio de los administrados.

Igualmente la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales, asegura un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las autoridades centrales.

(14) FRAGA, Gabino. *"El sistema político federal y la descentralización administrativa"*.

La desconcentración, como dije antes, constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades en que consiste se efectúa con fundamento en una ley que lo permite.

En efecto, la delegación debe ser permitida por la ley, puesto que en un estado "de derecho" la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo pueden tener su origen en un ordenamiento legal; la competencia de los superiores no está a disposición de ellos, de tal forma que puedan dividirla o compartirla con otros órganos.

Es indispensable una ley que dé validez a la división de facultades y por lo mismo a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación.

Estos pasos que recientemente se han dado en la desconcentración constituyen indudablemente un importante avance en la reestructuración administrativa. Creemos que los resultados que se obtengan serán necesariamente satisfactorios y que medidas de la misma índole deberán irse extendiendo en todos aquellos campos en que lo exijan las circunstancias.

Creemos también que debe procurarse la desconcentración regional para evitar el desarrollo exagerado de los organismos centrales cada vez más complejos y para disminuir la concentración gigantesca de la población que se ha producido principalmente en la ciudad de México, asiento de los poderes federales, en donde han venido a establecerse los centros políticos, comerciales, industriales y culturales más importantes del país.

Esta centralización, ha provocado una verdadera congestión en la capital, con todas sus lamentables consecuencias, como puede apreciarse en los problemas que ahora presenta esta monstruosa ciudad.

B. Diferencias

La desconcentración se diferencia de la "descentralización", tanto que puede coexistir. La diferencia existe en el otorgamiento de la "individualidad propia" que falta en la desconcentración (pues ésta se opera dentro de la misma organización o ente estatal) y que debe necesariamente, existir en la descentralización (pues pertenece a su esencia):

En la desconcentración -precisa Gordillo-(15) el que recibe la competencia actúa como órgano del mismo ente; en la descentralización el que recibe la competencia actúa como órgano de un ente distinto de aquél a quien resta la competencia.

También hay diferencia entre ambos institutos desde el punto de vista del vínculo que los une con el Poder Ejecutivo: en la desconcentración media el vínculo proveniente de la jerarquía, en tanto que en la descentralización media el vínculo proveniente del control administrativo que sustancialmente se resuelve en la facultad de supervisión.

La desconcentración puede ser: "originaria", si resulta al crear una nueva entidad dotándola simultáneamente de las competencias que se desconcentran; y "derivada", si se la lleva a cabo por medio de órganos preexistentes a los cuales se les asignan las competencias desconcentradas.

Es condición que el reparto de competencias en la desconcentración se realice dentro de una misma persona jurídica y por eso se le admite dentro de la personalidad jurídica del estado -centralización- así como también en las entidades personificadas u organismos descentralizados -descentralización-(Forthoff)

(15) GORDILLO, Agustín, "*Tratado de Derecho Administrativo*".

Las competencias desconcentradas quedan definitivamente radicadas en el organismo receptor de ellas, el cual las ejerce sin estar sometido a posterior fiscalización del órgano transmisor, o sea, que éste queda total y definitivamente relevado de esa tarea.

Esto trae como importante consecuencia que los actos del "órgano receptor de la competencia desconcentrada" acusen estado y agoten la vía administrativa, con la cual quedaría franqueada la entrada al recurso o a la acción jurisdiccional que corresponda: No obstante, este órgano receptor de la competencia desconcentrada permanece ligado al jerarca en todo cuanto no tenga relación con su competencia exclusiva.

C. Características de la desconcentración

Los caracteres más importantes de la desconcentración son, según Sayagués Laso(16), los siguientes:

- a) La descentralización por ella operada sólo es parcial, en cierta materia y limitada a ciertos poderes de administración; en los otros aspectos de su actividad, el órgano está en la misma posición que los demás órganos jerarquizados.
- b) El traspaso de los poderes debe tener origen legal; no cabe hablar de una desconcentración mediante normas puras y simplemente administrativas, ya que la Administración no puede, por sí sola transferir facultades que le han sido acordadas por una ley formal; la desconcentración para ser llevada a cabo, tiene que ser efectuada por el órgano administrativo en virtud de una ley que le confiera facultades especiales para casos determinados o en mérito de una ley general que le permitan desconcentrar las facultades que le han sido conferidas.

(16) SAYAGUÉS-LASO, "Tratado de Derecho Administrativo".

- c) El jerarca mantiene el control sobre la actividad que desarrolla el órgano receptor de la competencia desconcentrada, en el ejercicio de ésta última.
- d) El traspaso de competencia se realiza del órgano central hacia los órganos subordinados.

Características de los órganos desconcentrados (18)

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de un Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Idem.*

D. Ventajas de la desconcentración

Las ventajas de la desconcentración, resumidas por Diez (19), son las siguientes:

1. Acerca de la Administración a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales; comúnmente, resulta más conveniente y lógico que un asunto determinado sea resuelto por el órgano que lo ha estudiado y no por el que ha permanecido totalmente ajeno a su formulación y trámite que, por ese motivo, es natural que carezca de los elementos de juicio que aquél posee.
2. Evita los inconvenientes y las limitaciones propios de una larga línea jerárquica, con muchos niveles y grados.
3. Satisface un mayor grado las reivindicaciones regionales y locales, sin peligro para la unidad administrativa, pues ésta se mantiene por la preexistencia del principio jerárquico (al órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado contralor del órgano superior); el mantenimiento de la unidad de acción constituye, evidentemente, uno de los méritos de esta forma de organización administrativa a lo que cabe agregar la ventaja resultante de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.
4. No es infrecuente encontrar una capacidad técnica en el agente "desconcentrado", que forma parte de la Administración centralizada, que no suele hallarse en el agente "descentralizado" de los entes autárquicos territoriales, elegidos por sus conciudadanos, a menudo más por razones políticas que técnicas.

(19) DIEZ, Manuel María, "El Acto Administrativo".

De esta manera se evitarán los abusos del inicialado, de instancias internas, de negociaciones de oficina a oficina, de mantenimiento, en el vértice de la pirámide jerárquica, de la totalidad de los poderes de decisión, conservados celosamente por los poderes de la Administración central (Buttgenbach).(20)

5. El funcionario del ente receptor de la competencia desconcentrada tiene una mayor preocupación en el manejo de los dineros públicos, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorial, elegido por sus conciudadanos.
6. Lógicamente el problema de la desconcentración está ligado al del reclutamiento del personal. De allí que una desconcentración administrativa acentuada no puede realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base a un personal administrativo capaz e idóneo (Diez).(21)

Podría agregarse, que la desconcentración racionaliza y dinamiza la Administración al contar con una mejor y más expedita organización, adecuada a las exigencias actuales, pues es evidente que una compleja realidad política y social, no permite que el jerarca supremo despliegue toda la actividad indispensable para satisfacer dichas exigencias. Asimismo razones de orden técnico y la especialización dentro del aparato administrativo aconsejan la distribución de las competencias.

(20) Ibidem.

(21) Idem.

Además, la desconcentración acrecienta la responsabilidad del órgano receptor de la competencia desconcentrada y evita los inconvenientes de la extensa escalera jerárquica con sus varios grados y niveles; facilita la elección del medio más idóneo para lograr los fines administrativos y contribuye a deshacer los grandes complejos tecnocráticos formados en la gestión centralizada, que con alguna facilidad tienden en la Administración a apropiarse de sectores administrativos determinados con un cierto estímulo feudal o señorial (García de Enterría, al considerar la Administración española que, *mutatis mutandis*, podría decirse que la de nuestro país, especialmente en ciertos períodos).

Ventajas de la desconcentración. (22)

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, etc., entonces, se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más ágilmente.

(22) BARREIROS MANSILLA, Elba, *“Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana”*.

El Decreto Presidencial de 17 de abril de 1979, publicado en el Diario Oficial de 24 de abril de 1979, en su artículo octavo, prevé acerca de la Delegación de facultades lo siguiente, que es aplicable al concepto que estamos explicando: “Los titulares de las dependencias o los funcionarios responsables de las entidades deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades.”

E. La desconcentración y sus variantes. (23)

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración, así, podríamos hablar de lo siguiente:

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional
2. Desconcentración vertical
3. Desconcentración horizontal
4. Desconcentración regional

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional.

Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.(Art. 19 de la LOAPF).

(23) ACOSTA ROMERO, Miguel. Ibid.

2. Desconcentración vertical.

Este tipo de desconcentración consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

3. Desconcentración regional.

En cierto sentido es una variante de la anterior, pero además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

4. Desconcentración horizontal.

Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Este tipo de desconcentración, que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto naturalmente legislativo en el que se le otorga facultades propias, aunque en el fondo esas facultades forman parte de una competencia más amplia del órgano superior.

Autonomía técnica y financiera.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitada) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

Base legal.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrá 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.

Procedimientos de la creación o extinción de órganos desconcentrados.

El artículo décimoprimer del Decreto (D. O. de 24 de abril de 1979) dispone: "En los casos de creación lo extinción de órganos desconcentrados los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que correspondan, recabando previamente la opinión de la Coordinación General.

5. DELEGACIÓN

A. Delegación de facultades

Es el acto jurídico general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órganos. Por su objeto, la delegación administrativa debe estar autorizada por la ley o por un ordenamiento de carácter general. No será suficiente encontrar razones justificadas de eficiente y eficaz administración, para apoyar una delegación de facultades, si ésta no se prevé en ley.

Ahora bien, delegación es un fenómeno común a las dos, y en la desconcentración hay delegación y en la descentralización también la hay, porque en ambos casos se trata de facultades que tiene la administración del Estado. Entonces, se delegan facultades en organismos en razón de que se entregan a técnicos especializados en alguna actividad, o bien se entregan a circunscripciones territoriales.(24)

B. Delegación de competencia

Desde el punto de vista administrativo, hay delegación de competencia cuando un funcionario confiere a sus inferiores jerárquicos alguna de las atribuciones a él asignadas por la ley, a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites administrativos. La delegación para ser válida, debe ser autorizada por la ley.

El ejercicio de la competencia constituye, en principio, una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuviere expresamente autorizada. Como consecuencia de la delegación las atribuciones del órgano superior pasan al órgano inferior, que las ejercerá válidamente.

(24) CASSAGNE, Juan Carlos. "El Acto Administrativo".

Adoptará los actos correspondientes, haciéndose constar expresamente que se los adopta por delegación; los actos emitidos por el órgano delegado se considerará como si hubieran sido emitidos por el órgano delegante; de aquí que pongan fin a la vida administrativa los actos de los órganos inferiores en los casos en que resuelvan por delegación de otro órgano cuya decisión habría agotado otra vía; si el acto emitido excediera los límites de la delegación, sería un supuesto de incompetencia, lo cual serviría para fundamentar la impugnación que formalmente cabría contra el acto delegación.

Es criterio totalmente erróneo, sostener que después de delegar sus facultades, la autoridad delegante todavía puede ejercerlas simultáneamente con la autoridad delegada. Simplemente, aceptarlo, implicaría subvertir el sentido propio y natural de las facultades de facultades.

O se renuncia al ejercicio de un grupo de atribuciones y para ello se otorga la delegación o con toda y ésta, se conserva su ejercicio, pero entonces habrá coexistencia o concurrencia de órganos competentes y, en este último caso, habrá que señalarlo expresamente en el texto legal, como lo vienen haciendo varios reglamentos interiores de secretarías de Estado.

6. MIGRACIÓN

A. Concepto

La migración es un fenómeno, en virtud del cual, una o más personas se desplaza de su lugar de origen a otro, por razones económicas, para huir de la violencia o persecuciones políticas, las sequías, la destrucción ecológica, etc.

El análisis del fenómeno migratorio apunta hacia una nueva conceptualización más amplia, que incorpore como elementos fundamentales de análisis: el nivel de desarrollo económico y social de los países; los elementos de la soberanía y sus dimensiones; los mercados de trabajo; la integración de los migrantes a la estructura social de los países receptores; las relaciones internacionales; el espacio físico y el medio ambiente; así como los derechos humanos de los migrantes, entre otros aspectos relevantes.

Reclamará también la revisión y previsión acuciosa de las obligaciones o compromisos que pudiera contraer nuestro país, buscando armonizar la salvaguarda de la soberanía, la seguridad y el interés nacional, con una participación equitativa en los acuerdos o convenios internacionales que permitan la integración regional e interregional que nos resulte más provechosa.

B. Derecho Migratorio en México

El Derecho Migratorio podría definirse como la capacidad formal de todo Estado para regular la entrada, estancia y salida de su territorio de los flujos migratorios de extranjeros y proteger los de los nacionales.

Esta definición inicial implica dos postulados, el primero, es que todo Estado tiene derecho a regular y a decidir libre y soberanamente quién entra y quién sale de su territorio y, el segundo, es que la ley puede distinguir entre los nacionales y los extranjeros al otorgarles derechos e imponerles obligaciones. (Artículos 11,30,33 y 73 de la Constitución).

C. La Política Migratoria de México

El fenómeno migratorio se ha constituido en uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, por la magnitud y sus crecientes repercusiones en las internacionales y en la vida interna de las naciones.

En esta perspectiva la política migratoria de México, enmarcada en los principios fundamentales que alienta la Constitución Política y se concreta con el esfuerzo que realiza el gobierno federal a favor de la actualización de criterios y prácticas específicas de la administración pública, para adecuarlos a unas relaciones internacionales cada día más interdependientes.

El Poder Ejecutivo Federal despliega un esfuerzo para cumplir, en la esfera administrativa, con las normas de la Carta Fundamental y de la legislación secundaria, a fin de conducir con eficiencia y oportunidad, los múltiples servicios que exige la intensa dinámica de una población en continuo crecimiento y con una marcada tendencia a la movilidad. En esta política, se reconoce y afirma la soberanía nacional, al tiempo que se respetan los derechos fundamentales de la persona que consagra el derecho de gentes.

Es una política consecuente con la complejidad de los flujos migratorios, con las razones estructurales que los motivan y con el doble compromiso de las autoridades de abordar la problemática en la materia con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes y de ofrecer servicios

oportunos y de calidad, a nacionales y extranjeros que se desplazan dentro y fuera del territorio nacional.

La Secretaría de Gobernación, consciente de esta realidad que ofrece al país oportunidades para su progreso, está comprometida con una política poblacional y migratoria que se concibe como instrumento de apoyo al desarrollo económico y social integral.

En tal sentido y en el ámbito de su competencia, la Secretaría propicia una más estrecha relación con otros países y facilita el ingreso a territorio nacional de extranjeros que encuentran en México la oportunidad de invertir en sectores productivos o para realizar actividades técnicas, científicas, artísticas o culturales que enriquezcan la vida de la nación.

Para cumplir cabalmente dichos propósitos, el gobierno de México ciñe sus actividades a las normas que regulan la política migratoria, que en respuesta la evolución económica, política y social de nuestra sociedad y de la propia comunidad internacional, conforman instituciones y procedimientos acordes con las características de su época. De esta manera, la estructura formal de esa dinámica ha estado sustentada en las leyes de migración y población que ha expedido el gobierno de la República.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

PRESENTACIÓN

Una de las preocupaciones del gobierno en las últimas décadas, principalmente en el régimen actual, es la que se refiere a la reforma administrativa. Se considera que la administración pública adolece de algunas fallas y omisiones que deben reformarse y superarse para que el Estado pueda cumplir los fines que le corresponde.

En la actualidad se estudian nuevos métodos, nuevas técnicas y formas de organización administrativa, que se deben traducir en positivas ventajas para el trabajo de las dependencias gubernamentales.

De esta manera, a la administración pública organizada en los términos de los principios constitucionales, se ha concentrado y centralizado en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Sin embargo, las exigencias de orden político, social económico y cultural han desbordado, si así puede decirse, las limitaciones impuestas por una centralización rigurosa y han aparecido en una forma esporádica y desordenada fenómeno de desconcentración y organismos que sin gran precisión técnica o doctrinal, se han llamado organismos desconcentrados o descentralizados, aparte de otros que revisten la forma de sociedades de participación estatal.

Esto ha creado un sistema que lejos de llegar a una organización coordinada de la administración provoca la desorganización de la misma pues los organismos desconcentrados o descentralizados se han multiplicado en un grado apenas creíble.

No puedo decir cuál sea el número exacto de ellos, pues en alguna nota que vi proveniente de la Secretaría de la Presidencia se afirma que llegan a más de 1000. Como se comprende, esa multitud de organismos hace de urgente necesidad establecer los medios de coordinación adecuados entre ellos.

La desconcentración administrativa se ha practicado en México desde hace mucho tiempo, aunque en algunos casos en forma imperfecta y, a veces, sin ley que la autorice. Así, en el seno de las Secretarías de Estado, es frecuente la delegación de facultades del Secretario en favor de los funcionarios sometidos a su autoridad, directores y jefes de departamento.

También son conocidas las agencias regionales de Secretarías, como las de Agricultura, Hacienda, Industria y Comercio y una multitud de comisiones, juntas, institutos, etc.

A partir de fechas relativamente recientes, las leyes se han ido precisando para autorizar la delegación de competencias y, en su última forma, las de Secretarías de Estado, consigna en términos claros que correspondiendo a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, “para la mejor organización del trabajo, podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por ley o por disposición de reglamento respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares”.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son:
Fracción I Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, se distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y de la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 134.- Los recursos financieros de que dispongan el Gobierno Federal y el gobierno del distrito federal, así como sus respectivas administraciones públicas para estatales, se administrarán con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer a los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria para que libremente se presenten proposiciones solventes en

sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán los responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

2. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON LA DESCONCENTRACIÓN

A. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Constitución prevé la existencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual deberá ser expedida por el Congreso y en las que se distribuirán los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos, siendo entonces la esta Ley una ley ordinaria, cuya función es precisamente determinar las Secretarías de Estado y señalar cuáles son sus funciones.

En su artículo 1º, esta Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, dividiéndola en Centralizada y Paraestatal, la cual está constituida a su vez en Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos.

Artículo 17.- 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

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

Fracción II Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos cámaras o el Presidente de la República

Fracción VI Aplicar al artículo 33 de la Constitución.

B. LEY GENERAL DE POBLACIÓN

A través de la historia se han promulgado diversas leyes relacionadas con la materia migratoria, las cuales han concedido a los extranjeros que quieren establecerse en territorio mexicano, los mismos derechos y obligaciones que a nuestros nacionales, según se menciona en el artículo 1° de la Constitución, todo individuo gozará de las garantías que otorga la misma, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece.

En congruencia con los principios constitucionales, se promulgó en 1908 la primera ley en la materia, denominada Ley de Inmigración, dicha Ley entró en vigor en 1909, reconociendo plena igualdad entre todos los países y las únicas limitantes que establecía eran por motivo de salud pública, pero fue otorgada por la Ley de Migración de 1926, la cual entre otras cosas regulaba el fenómeno de la emigración, así como los servicios de migración, etc., esta ley sufrió reformas en 1930, en la que se instituía formalmente el Registro Nacional de Extranjeros y como aportación más importante se encuentra la diferencia entre No Inmigrantes e Inmigrantes.

En 1936 se le da el nombre de Ley General de Población, posteriormente surge la nueva Ley General de Población de 1947, la cual se considera como cuerpo y antecedente legal de las normas que nos rigen, se contemplan las tres calidades migratorias: No Inmigrantes, Inmigrantes e Inmigrados, que hasta la fecha prevalecen.

En la actualidad la Ley que nos rige es la de 1974, reformada en 1975, 1979, 1981, 1990, 1992, 1993 (año en que se crea el Instituto Nacional de Migración) y 1996.

CUADRO CRONOLÓGICO

LEY	PODER EJECUTIVO	SEGOB	DIARIO OFICIAL	FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR
LEY DE INMIGRACIÓN	22 de diciembre de 1908	22 de diciembre de 1908	Martes 22 de diciembre de 1908. Tomo XCIX No. 44 Sección Primera Pp. 645-650	01 de marzo de 1909.
LEY DE MIGRACIÓN	09 de marzo de 1926.	12 de marzo de 1926.	Sábado 13 de marzo de 1926 Tomo XXXV No. 12 Pp. 1-8	01 de junio de 1926
LEY DE MIGRACIÓN	24 de agosto de 1930	30 de agosto de 1930.	Sábado 30 de agosto de 1930. Tomo LXL nO.53 Pp. 1-12	30 de agosto de 1930.
LEY GENERAL DE POBLACIÓN	24 de agosto de 1936	24 de agosto de 1936	Sábado 29 de agosto de 1936. Tomo XCVII No. 52 P.p 1-14	30 de agosto de 1936
LEY GENERAL DE POBLACIÓN	23 de diciembre de 1947	23 de diciembre de 1947.	Sábado 27 de diciembre de 1947. Tomo CLXV No. 47 Pp. 3-10	30 de diciembre de 1947
LEY GENERAL DE POBLACIÓN	11 de diciembre de 1973	11 de diciembre de 1973.	Lunes 7 de enero de 1974 Tomo CCCXXII No. 4 Pp. 1-10	06 de febrero de 1974.

1. Fecha en que fue firmada por el Poder Ejecutivo.
2. Fecha en que fue recibida por la Secretaría de Gobernación.
3. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las reformas y adiciones a la Ley General de Población, publicadas el 8 de noviembre de 1996, fueron orientadas por tres objetivos primordiales de la Política Migratoria de ésta Administración:

- a) Contribuir de manera permanente a la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios benéficos al país;
- b) Ejercer una vigilancia eficaz en el territorio nacional, en un marco de respeto a la Ley y a los derechos humanos de los migrantes;
- c) Mejorar la calidad de los servicios, a través de la simplificación de trámites, la capacitación de personal la modernización tecnológica, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicios y honestidad.

LAS REFORMAS Y ADICIONES REFERIDAS, SE AGRUPAN EN CINCO APARTADOS:

1. Otorgar mayor protección a los derechos humanos

Un avance significativo en la consolidación del sentido humanitario de la política migratoria está consignado en la reforma del artículo 68, que permite el registro de hijos de extranjeros nacidos en territorio nacional sin la comprobación previa de la situación migratoria de los padres. Con lo anterior se evita que dichos menores tengan obstáculos en el acceso a servicios públicos básicos, tales como la educación y la salud. De esta forma pueden ejercer a plenitud sus derechos constitucionales como mexicanos. Igual situación se da en el caso de educación y salud.

2. Proporcionar mayor seguridad jurídica en los trámites y procedimientos

Se incluyó el Capítulo IX a la Ley, su importancia radica en que establece los procedimientos que regulan los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros; así como el otorgamiento de los permisos que solicitan al INM.

Con lo anterior se garantiza el cumplimiento de la obligación constitucional de dictar resolución fundada y motivada a los asuntos planteados a la autoridad.

En dicho capítulo, además se señala el deber de las áreas encargadas de la atención de los trámites migratorios de dictar resolución en un plazo hasta de 90 días naturales.

Por otra parte y a fin de garantizar transparencia a la función de vigilancia migratoria y seguridad jurídica a los extranjeros, se incluye el capítulo décimo que regula sobre el procedimiento para las visitas de verificación; la facultad de hacer comparecer al extranjero, el desahogo de denuncias y testimonios recibidos; la solicitud de informes sobre actividades de extranjeros y la revisión en rutas o puntos provisionales, entre otros.

Lo antes señalado eleva al nivel de ley los procedimientos internos, dándoles un marco normativo más claro y preciso. Asimismo se establecen diversas acciones tendientes a evitar abusos de autoridad, irregularidades o violaciones a los derechos humanos, otorgándole así mayor seguridad jurídica a los extranjeros y a los propios trabajadores del INM que ejercen la función de autoridad.

3. Propiciar la integración familiar.

Una de las adiciones más importantes a la Ley, lo es la del artículo 42, que parte de la consideración de que la familia es el núcleo fundamental en la organización social del Estado, a través de la cual se establece la posibilidad de otorgar a los dependientes familiares de los No Inmigrantes, la misma característica y temporalidad que la de éste, en los casos en que solicite su internación, garantizando así la igualdad en la condiciones de permanencia en el país.

El artículo 48 fue adicionado en su fracción VII para permitir que los familiares de los Inmigrantes puedan contribuir al sustento de la familia, al permitírseles la realización de actividades lucrativas.

En dicho artículo se adiciona la característica de “Asimilados”, para aquellos extranjeros que han vivido largos períodos en nuestro país o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano, y que no se encuentren comprendidos en las características migratorias que marca la propia Ley en la calidad de Inmigrantes.

4. Combatir con mayor rigor el tráfico de seres humanos

Dentro de las reformas a la Ley General de Población, una de las más significativas es la que permite castigar con mayor severidad a aquellas personas que cometen el delito de tráfico de personas, con éste propósito fue modificado el artículo 138 de la Ley, para incrementar la sanción de la libertad condicional. Las sanciones se incrementarán a quienes pongan en riesgo la salud, la integridad o la vida de los migrantes, o a quienes trafiquen con menores de edad..

5. Adaptar las características y modalidades migratorias a las circunstancias actuales.

En congruencia con una nueva realidad, y con el propósito de establecer reglas claras y precisas para su internación y estancia, se incluyeron en el artículo 42 de la Ley nuevas características migratorias para No Inmigrantes, como son las de “Ministro de Culto o Asociado Religioso” y la de “Corresponsal”. Con ello se otorga certidumbre migratoria a los extranjeros que realicen dichas actividades.

Las reformas otorgan facilidades adicionales a los estudiantes para que, siendo habitantes de zonas fronterizas, tengan acceso y salida de manera fluida a nuestro territorio, según se contempla en el artículo 42, fracción VII de la Ley.

A efecto de fomentar la integración familiar, se faculta a familiares de los Inmigrantes a realizar actividades lucrativas y bajo condiciones especiales, según lo establece el artículo 48, fracción VII de la Ley.

En cuanto a la calidad de Inmigrante, las reformas incluyen la figura de “Asimilado”, establecidas en el artículo 48, fracción IX, la cual toma en cuenta actividades no consideradas en las otras características migratorias que señala la Ley, esto se deriva de la necesidad de incorporar el proceso de reconocimiento de asimilación demográfica al país para obtener la declaratoria de Inmigrado, respecto de aquellas personas que habiendo tenido cónyuge o hijo mexicano, acrediten procesos de asimilación en el país.

Tal reforma es una muestra del contenido humanitario y social que se pretende demostrar en todo momento, en cuanto a materia de migración se refiere. Así, el legislador no ha perdido la visión humanitaria que se observa en nuestro país ya que ha hecho perdurar disposiciones que han

solucionado problemas diversos adaptados a la realidad social, económica y política del país.

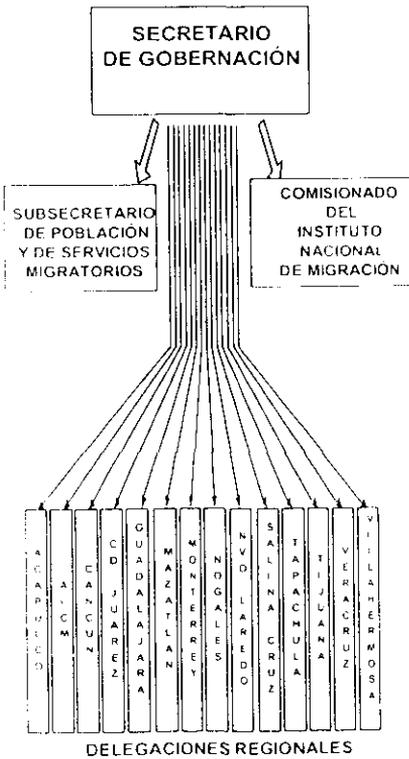
En cuanto a la negativa por parte de la SEGOB para impedir la internación de extranjeros al territorio nacional, establecida en el artículo 37 fracciones V y VI, el cual se reformó con el fin de contemplar los casos en que los extranjeros infrinjan las leyes o tengan malos antecedentes en el extranjero, o cuando se infrinja en particular, la Ley General de Población y/o su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables a la materia.

CUADRO CRONOLÓGICO DE REFORMAS A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

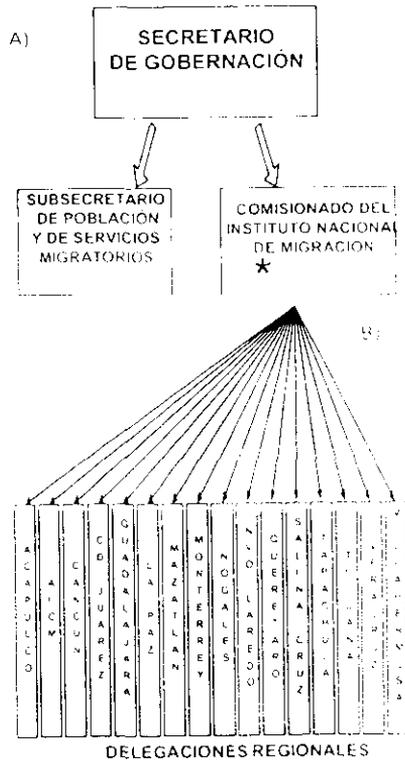
7/ene/74	Nueva Ley abroga a la Ley de Población del 23/XII/47 y sus posteriores reformas. Aparece publicada bajo el nombre: Ley General de Población.
31/dic/74	Reforma las fracciones V,VI,VII,VIII,IX,X,XI,XII,XIII DEL ART.. 3; adiciona la fracción XIV DEL ART.3
03/ene/75	Reforma los arts. 6, primer párrafo, y 83.
31/dic/79	Reforma los arts. 59 y 70
31/dic/81	Reforma para los arts. 59, primer párrafo, y 92; y deroga el art. 70
17/jul/90	Reforma los arts. 6, primer párrafo; 35,42, fracciones III y IV; 47;48 fracciones I,II,III,IV, adicionándole una fracción VIII; 56:63:64:67;106 y 121. Se adiciona un segundo párrafo al art. 7, se recorren las fracciones VI y IX para pasar a ser VII a X y se adiciona una fracción VI al art. 42. Se reforma y adiciona el art. 118.
26/dic/90	Se adiciona el art. 124
22/jul/92	Reforma de los arts. 85 al 92; se recorren en su orden el capítulo VII y sus arts. 93 a 124, para formar parte de capítulo VIII y arts. 113 a 144 respectivamente, reformándose el art.125. se adicionan los arts. 95 al 112; se reforma la denominación del capítulo VI que comprenden los arts. 85 a 96 y se adiciona el Capítulo VII que comprende los arts. 97 a 112.
08/nov/96	Reforma de los arts. 25,37 fracciones V VI, 39 segundo párrafo; 42 fracciones III,IV,VI y VII, adicionándole un párrafo cuarto y 140. Se adicionan los arts. 70; 139 bis; 145;146; 147; 148; 149;150;151;152;153;154;155;156;157. Se deroga el art. 142.

PROCESO DE LA DELEGACION DE FACULTADES COMPARATIVO DEL PROCESO

ACUERDO NOVIEMBRE DE 1994



ACUERDO AGOSTO DE 1998



* PREVIO ACUERDO DEL SUBSECRETARIO DE POBLACION Y DE SERVICIOS MIGRATORIOS

C. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

Artículo 1°.- El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2°.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de corriente, inversión física, inversión financiera así como los pagos de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que se realizan:

IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Artículo 5°.- Las actividades de programación y presupuesto, control y evaluación del gasto público federal estarán a cargo de la secretaría de hacienda y crédito público, la que dictará las disposiciones procedentes para el cumplimiento de sus funciones

Artículo 7°.- Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, presupuestar, controlar y evaluar las actividades respecto del gasto

3. REGLAMENTOS QUE REGULAN LA DESCONCENTRACIÓN

A. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Las leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país, junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

Por reglamento debe entenderse el conjunto de normas obligatorias de carácter general que emanan del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la Administración Pública.

Para el jurista Gabino Fraga, los reglamentos son disposiciones legislativas expedidas por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que le otorga la Constitución para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo.

En México la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en los artículos 11, 89 fracción I y 92 de la Constitución. Sin embargo, la vía reglamentaria no puede usarse para reformar ni para modificar las Leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas.

Casi todos los reglamentos son derivados de una ley, en el caso de la Ley General de Población, su Reglamento tiene por objeto regular junto con ella, 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.

Como se mencionó anteriormente, la Ley General de Población sufrió sus últimas reformas en 1996, por lo que al reformarse la Ley debió reformarse también su Reglamento, con el fin de hacer paralelos sus objetivos.

Con esta finalidad, en el INM se está elaborando un proyecto de reformas al citado Reglamento, el cual habrá de ser concluido en 1998 para que se publique a principios de 1999.

Entre los artículos que habrán de ser reformados se encuentran:

- Artículo 85, relativo a visitantes, se incluirá la modalidad de consejero a los supuestos previstos dentro de esta característica;
- Artículo 86, es necesario la adición de un párrafo que establezca que en ciertos casos se pueda solicitar a los visitantes que acrediten su capacidad laboral. Por otra parte se pretende incluir la modalidad de consejero a los supuestos previstos dentro de la característica de visitante;
- Artículo 87, se incorporará la característica de ministro de culto o asociado religioso dentro de la calidad de No Inmigrante, regulando el otorgamiento de la misma;
- Artículo 88, relativo a los asilados políticos, deberá adecuarse al contenido del párrafo final del artículo 42 de la Ley;
- Artículo 89, relativo a los refugiados, se deberá adecuar a la fracción VI de la Ley;
- Artículo 90, relativo a estudiantes, deberá de igual manera equiparse al artículo 42 citado. Se propondrá limitar los casos en que la inscripción de estudiantes sea condicionada;

- Artículo 93 bis, este artículo deberá ser agregado a fin de reglamentar la figura de corresponsal prevista en el artículo 42 fracción XI de la Ley;
- Artículo 107 bis, este artículo deberá ser anexado a fin de reglamentar las actividades lucrativas que puedan realizar los inmigrantes familiares;
- Artículo 108 bis, se anexará este artículo para regular lo relativo a la característica de asimilado;
- Artículo 131, este artículo hace referencia a la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la cual está derogada por lo que se hará omisión de tal frase, además se incorporarán las nuevas características de No Inmigrantes;
- Artículo 140, en éste se hacía referencia a las labores de inspección y vigilancia, la propuesta es darle una nueva redacción y agregar las labores de verificación, de esta manera se adecuaría al nuevo capítulo X de la Ley General de Población;
- Artículo 158 al 162, deberán ser derogados toda vez que son relativos al artículo 142 de la Ley, que trataba sobre el recurso de revisión y que también fue derogado.

B. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Artículo 1° 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 la 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; intervenir en las funciones electorales 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 afecte o se origine en las dependencias de Ejecutivo Federal; presentar ante el congreso de la unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo; 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 población; organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia; formular regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, así como los demás asuntos que le atribuyen expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, decretos, reglamentos y acuerdos.

Artículo 2° Para el estudio, planeación y despacho en sus asuntos, la secretaría de gobernación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Subsecretaría de población y de servicios migratorios

C. REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 señala que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: entre las cuales menciona a la Secretaría de Gobernación.

Asimismo en su artículo 27 la Ley en comento establece las atribuciones de esta Secretaría, a quien corresponde vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades de la nación, 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, intervenir en las funciones electorales 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 afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal; presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo; 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 y regular y conducir la política de población; organizar la defensa y la prevención social contra la delincuencia; formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, así como los demás asuntos que le atribuyen expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, decretos, reglamentos y acuerdos.

Ante esta situación y con el propósito de regular la organización administrativa, agotando la eficacia dentro de la propia Administración, sin incidir sobre los particulares, es como se crea el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. La jerarquía normativa establece una estructura piramidal jerárquica y a ella deben atenerse todos los órganos

del Estado, la cúspide es la Constitución y después la ley, la cual debe tener un Reglamento.

Ahora bien, el poder reglamentario debe ejercitarse de acuerdo con unos trámites establecidos, que constituyen un procedimiento especial, regulado con este carácter en la Ley de Procedimiento Administrativo. La observancia del procedimiento tiene un carácter formal de solemnitatem, su omisión arrastra la nulidad de la disposición y presenta límites substanciales, que son:

- a) El respeto a los Principios Generales del Derecho y en especial la Interdicción de la No Arbitrariedad.
- b) Materia reglamentaria que a sensu contrario será el principio de Reserva de la Ley.
- c) Irretroactividad.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se establece la estructura orgánica de la misma y las atribuciones de cada una de las Unidades Administrativas de la misma.

Dicho Reglamento, hasta el 31 de agosto de 1998, contemplaba en su artículo 2º como estructura de la Secretaría de Gobernación la siguiente:

- Secretario
- Subsecretario de Gobierno
- Subsecretario de Desarrollo Político
- Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas

- Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios
- Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social
- Oficial Mayor
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía
- Dirección General de Comunicación Social
- Dirección General de Asuntos Religiosos
- Dirección General de Gobierno
- Dirección General de Desarrollo Político
- Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas
- Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal
- Dirección General de Protección Civil
- Dirección General de Prevención y Readaptación Social
- Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana
- Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores
- Dirección General de Personal
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

- **Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales**

Por otro lado, tenemos que el Reglamento en su Capítulo VI, preveía la existencia de órganos desconcentrados y organismos autónomos, así lo señalaba en su artículo 27, estableciendo que estos organismos eran creados para la más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia; en el artículo 28 establecía cuáles son los órganos desconcentrados, entre los que se señalaba al Instituto Nacional de Migración.

Con las reformas del 31 de agosto de 1998 y que entraron en vigor el 1º de septiembre del mismo año, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, presenta como innovaciones la creación de nuevos titulares y unidades administrativas, las cuales son las siguientes:

- **Subsecretario de Asuntos Religiosos**
- **Subsecretario de Comunicación Social**
- **Coordinación General de Protección Civil**
- **Unidad de Estudios Legislativos**
- **Dirección General de Información y Difusión**
- **Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles**
- **Dirección General de Desarrollo Político**
- **Dirección General de Enlace Político**
- **Dirección General de Asociaciones Religiosas**

- Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad
- Dirección General de Medios Impresos
- Dirección General de Comunicación Social Gubernamental

En relación a las nuevas Subsecretarías y Unidades Administrativas, en el Reglamento Interior se señalan sus atribuciones, pero lo importante de estas reformas y, por lo que hace a la materia migratoria es que en el mismo Reglamento, al tratar los Organismos Desconcentrados le dedica del artículo 41 al 60 al Instituto Nacional de Migración.

Al ser publicado el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se abroga el Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración, de fecha 19 de octubre de 1993, estableciendo nuevas disposiciones que favorecen la desconcentración del Instituto.

4.DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

A. INSTRUMENTOS JURÍDICOS ADMINISTRATIVOS

Es preocupación del Instituto Nacional de Migración el contar con los elementos jurídicos necesarios para el correcto desarrollo de su actividad; para ello y para actuar siempre dentro de un ámbito de legalidad, se hace valer de instrumentos jurídicos administrativos que le permiten realizar consultas jurídicas en materia migratoria y que coadyuvan en diversas actividades como en la protección de migrantes, intercambio de información de índole migratorio y cooperación educativa entre otras.

Dichos instrumentos permitirán que el Instituto cuente con mayores elementos para aplicar de manera más adecuada la Ley General de Población y su Reglamento y demás disposiciones normativas relativas a la materia, en situaciones que muchas veces requieren de una regulación especial por tratarse de un caso en concreto.

El artículo 89 fracción I de la Constitución Política será el primer y principal fundamento jurídico de estos instrumentos administrativos, que se regularán específicamente en otros ordenamientos como se señalará posteriormente.

El artículo 7º del Acuerdo Delegatorio de Facultades en Materia Migratoria, que emite el Secretario de Gobernación, en favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, establece que:

“En el ejercicio de las facultades delegadas en el presente Acuerdo, los servidores públicos observarán, además de las disposiciones jurídicas aplicables, las políticas y criterios migratorios, así como las circulares

emitidas y a emitirse por el Comisionado del INM y demás normas administrativas”.

Disposición que garantiza la seguridad jurídica de la correcta aplicación y apego a la ley, respecto de los actos de aquellos servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo de la materia migratoria.

Además el artículo 4° del Reglamento de la Ley General de Población, también faculta a la Secretaría de Gobernación para dictar las disposiciones administrativas que le sean necesarias para la aplicación de dicho Reglamento, lo que permite igualmente la creación de estos documentos administrativos.

Los instrumentos jurídicos administrativos serán los siguientes:

- a) **Bases de coordinación, convenios, contratos, acuerdos y reglas.**

En base al artículo 5° fracción XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, son facultades indelegables del Secretario, fomentar las relaciones de colaboración entre los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos, para la mejor coordinación entre las diversas dependencias y poder alcanzar el logro de sus objetivos; así se crean las bases de coordinación que tienen por objeto precisamente, propiciar una adecuada y oportuna coordinación entre las Dependencias que participan en ellas, a efecto de coadyuvarse recíprocamente en la materia específica de que se trate.

Asimismo, el artículo 4° de la Ley General de Población, establece que le compete exclusivamente a la Secretaría de Gobernación la definición de normas, iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de las dependencias del Poder Ejecutivo en materia demográfica.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

El artículo 2° del Reglamento de la Ley General de Población señala que, corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento, siendo auxiliares de ella para los mismos fines, las demás dependencias del Ejecutivo Federal; los Ejecutivos locales; los Ayuntamientos; las autoridades judiciales; los notarios; los corredores y contadores públicos y; las empresas, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado, con los cuales puede también mantener una relación de colaboración y ayuda mutua para una mejor aplicación de la Ley y una más completa prestación del servicio migratorio.

El convenio es el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. El contrato es el convenio crea o transfiere las obligaciones y derechos; en materia migratoria el encargado de celebrar los convenios y contratos es el Secretario de Gobernación, según lo establece el artículo 5° del Reglamento Interior de la SEGOB en su fracciones XXXI y XXXII. Lo anterior, en razón de que el Instituto Nacional de Migración carece de personalidad jurídica propia, al ser un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.

En base a los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Secretario de Gobernación tendrá facultades para formular acuerdos respecto de los asuntos de su competencia.

Según el artículo 5° de la Reglamento Interior de la Secretaría, dichos acuerdos serán formulados, suscritos y propuestos al Ejecutivo Federal por el Secretario de Gobernación. En este caso respecto de la materia migratoria, podríamos citar como ejemplo los Acuerdos Delegatorios publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 4 y 5 de agosto de 1998; con los cuales se puede otorgar una especial atención a este fenómeno migratorio que resulta ser tan amplio y complejo y que hace indispensable la delegación de facultades para su debido y eficaz ejercicio.

Con respecto a las Reglas, éstas se van a establecer para tener un adecuado control de la prestación del servicio migratorio, tanto por parte de quien lo presta como de parte de quien lo solicita, logrando así una mejor calidad en el servicio.

1. Proyectos de criterios y formularios para la aplicación de la normatividad migratoria.

Por último, cabe mencionar lo relativo a los proyectos de criterios y formularios para la aplicación de la normatividad migratoria, a los cuales también se deberán sujetar los servidores públicos y que se podrán a través de los oficios-circulares que expide el Comisionado del INM sobre interpretación, criterios y disposiciones migratorias, en base al artículo 3º punto 3, del Acuerdo Delegatorio de Facultades en Materia Migratoria.

Como ejemplos de estos proyectos de criterios y formularios son los siguientes Manuales de Operación, que se dan en base a los Acuerdos de Coordinación:

- Procedimiento para la solicitud de auxilio de la fuerza pública;
- Procedimiento para la formulación y seguimiento de querellas (Delegaciones Regionales);
- Procedimiento para poner a disposición del Ministerio Público de la Federación a extranjeros indocumentados y traficantes de los mismos (Delegaciones Regionales);
- Procedimiento de imposición de sanciones a empresas aéreas;
- Procedimiento de imposición de sanciones a empresas navieras.

Dichos criterios nos permitirán establecer un orden y una serie de pasos que se deberán seguir en la prestación del servicio migratorio, regulando sobre una situación en particular, logrando una mejor aplicación de la ley.

Por lo anterior, será deber de este Instituto, tomando en cuenta las situaciones reales del momento que van exigiendo un cambio, revisar y validar constantemente dichos instrumentos jurídicos que se han suscrito por el titular de la Secretaría de Gobernación, el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, para mantenerlos actualizados a fin de lograr una eficaz prestación del servicio migratorio.

Siendo importante destacar que el principal objeto del Instituto será el planear, ejecutar, controlar y supervisar los servicios migratorios del Gobierno de México, reiterando su constante compromiso con el humanismo y la solidaridad entre los pueblos, sin perder de vista la seguridad y el respeto a la soberanía, teniendo como base primaria el respeto a los Derechos Humanos.

CAPÍTULO IV

MARCO ESTRUCTURAL

PRESENTACIÓN

La población es un hecho dinámico que se encuentra en movimiento constante, este movimiento puede ser natural, dado por los nacimientos y las defunciones, o social, dado por las emigraciones (salida de un lugar) y las inmigraciones (llegada a un lugar).

Para los fines del presente estudio, interesan fundamentalmente los movimientos sociales, que en conjunto constituyen el fenómeno migratorio, sin dejar de considerar su relación con los movimientos naturales.

El fenómeno migratorio es objeto de creciente interés en el mundo. A nivel internacional, se observan importantes causas en las asimetrías entre las economías de las naciones involucradas, en las expectativas de superación económica, personal y familiar, en las inquietudes de intercambio cultural y en los problemas políticos internos de algunos países. Todo ello ha provocado que este fenómeno se haya constituido en uno de los temas de mayor relevancia en la opinión pública y en las agendas gubernamentales.(1)

En México, el fenómeno migratorio es manejado a través del Instituto Nacional de Migración, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, coordinado por la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, que constituye el objeto de estudio de la presente investigación.

(1) Instituto Nacional de Migración. "Estadística Migratoria". Anuario 1996.

Para poder analizar la desconcentración del Instituto Nacional de Migración, en primer lugar, es necesario tener un panorama global del Instituto como marco referencia para su estudio. Así, en este capítulo, se expondrán los antecedentes, naturaleza jurídica, misión y objetivos, además de la estructura y funciones del mismo.

1. ENTORNO DEL FENÓMENO MIGRATORIO (2)

El fenómeno migratorio se está constituyendo en uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, por su magnitud y por sus crecientes repercusiones en las relaciones internacionales y en la vida de las naciones.

En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en el Cairo, en septiembre de 1994, se señaló que en el mundo existen más de 125 millones de personas migrantes, las cuales representan el 2.1% de la población mundial.

En 1981 la ONU calculó que el 1% de la población mundial era migrante, lo cual refleja que, independientemente de posibles diferencias en tan solo 5 años el número de migrantes en el mundo se incrementó sustancialmente.

La mayoría de los migrantes en el mundo salen de su país por razones económicas, y en muchos otros lo hacen por huir de la violencia, las sequías y la destrucción ecológica, o bien por escapar de las persecuciones políticas.

Los procesos de globalización y los cambios en la conformación política del mundo, representan una oportunidad para que México atraiga flujos migratorios benéficos para su desarrollo económico, cultural, deportivo y social. La nueva situación de los países de Europa del Este, concretamente obliga a replanear nuestra política migratoria hacia esas naciones.

(2) Ver Apéndice.

En México, residen alrededor de 400 mil extranjeros, que representan el 0.51% de la población del país, lo cual contrasta con 5% en EUA, 8% en Alemania y 14% en Canadá

Los asuntos migratorios son un componente cada vez más importante de las relaciones políticas y diplomáticas entre los países. En el caso de México, la migración es tema determinante en su relación con EUA y con los países de América Central.

En los EUA existen 4,5 millones de mexicanos documentados y, según el SIN, 1,4 millones indocumentados.

El tráfico de indocumentados constituye una actividad en crecimiento. Según la Organización Internacional para las Migraciones, este delito arroja ingresos entre 5 y 7 millones de dólares al año. Así mismo, lucra con la esperanza de los indocumentados, pone en riesgo su integridad física y su vida, y a su paso corrompe autoridades. Debemos intensificar nuestras acciones en el combate a este delito.

La relación con Centroamérica, particularmente con Guatemala, es compleja; cada año ingresan más de 70 mil trabajadores agrícolas temporales, 65 mil transmigrantes documentados, 78 mil turistas, y en los campamentos de Chiapas, Quintana Roo y Campeche se encuentran 32 mil refugiados guatemaltecos.

Durante 1995 se registraron 106 mil casos de inmigrantes indocumentados que fueron expulsados o rechazados de México. El 95% fueron guatemaltecos, salvadoreños u hondureños. En esta frontera se vislumbra la oportunidad de darle orden y seguridad jurídica a los trabajadores agrícolas guatemaltecos.

El tráfico de indocumentados constituye una actividad en crecimiento. Según la Organización Internacional para las Migraciones, este delito arroja ingresos entre 5 y 7 millones de dólares al año. Así mismo, lucra con la esperanza de los indocumentados, pone en riesgo su integridad física y su vida, y a su paso corrompe autoridades. Debemos intensificar nuestras acciones en el combate a este delito.

La relación con Centroamérica, particularmente con Guatemala, es compleja; cada año ingresan más de 70 mil trabajadores agrícolas temporales, 65 mil transmigrantes documentados, 78 mil turistas, y en los campamentos de Chiapas, Quintana Roo y Campeche se encuentran 32 mil refugiados guatemaltecos.

Durante 1995 se registraron 106 mil casos de inmigrantes indocumentados que fueron expulsados o rechazados de México. El 95% fueron guatemaltecos, salvadoreños u hondureños. En esta frontera se vislumbra la oportunidad de darle orden y seguridad jurídica a los trabajadores agrícolas guatemaltecos.

País generador de migración.



- 6.5 millones de salidas documentadas.

- EUA devolvió en 1995

853 mil casos de indocumentados mexicanos (datos del Programa de Repatriación Ordenada y Segura).

- 106 mil extranjeros expulsados o rechazados de México en 1995.
- 83 mil transmigrantes documentados.

País de tránsito.



País receptor de migración.



- 187 millones de personas entraron a México en 1995.
- El cruce fronterizo de EUA a México alcanzó 174 millones de personas en 1995.
- 8.2 millones de visitantes documentados al año.
- 400 mil extranjeros residentes.

2. ANTECEDENTES DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Al Instituto Nacional de Migración le anteceden, remotamente, la Dirección General de Población de la Secretaría de gobernación y, hasta 1993, la Dirección General de Servicios Migratorios de la misma dependencia.

El marco jurídico de actuación básico del Instituto Nacional de Migración se encuentra en la Ley General de Población de 1974, con sus diversas reformas a partir de entonces, en el Reglamento de la misma Ley que data de 1992, en el Decreto Presidencial que lo crea de 1993, y en el Acuerdo Delegatorio de Facultades en favor de sus Servidores Públicos, expedido por el Secretario de Gobernación en 1994.

A continuación, se presenta una relación cronológica de los hechos más relevantes, desde el siglo pasado, que constituyen los antecedentes en que se fundamenta el estudio del Instituto.(3)

En el año 1814, con la Constitución de Apatzingán se creó una Secretaría de Gobierno, responsable de la política del país.

En 1823, la Junta Soberana Provisional Gubernativa expidió el primer decreto sobre extranjeros. Su objetivo primordial era que los extranjeros ya establecidos en el país contaran con la protección y con el mínimo de seguridad jurídica que no habían podido obtener desde la independencia del país.

(3) COMPILACIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA.

En 1846, se creó la Dirección de Colonización e Industria, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual estaba encargada de promover el aumento y desarrollo de la población por medio de la colonización con nacionales y extranjeros.

Con la Constitución de 1857 se trató de terminar con sentimientos xenofóbicos y otorgar los mismos derechos que a los mexicanos con sus restricciones.

En 1883, se promulgó la Ley definitiva de colonización, con el propósito de estimular la inmigración colonizadora. En 1886, se promulgó la Ley de Extranjería y Naturalización, a fin de dar seguridad jurídica a los extranjeros otorgándoles a los que desearan establecerse en México los derechos civiles de los mexicanos, con excepción de la adquisición de propiedad territorial rústica.

En 1908, se registró un hecho relevante, pues se promulgó la Ley de Inmigración, adoptando una política de puertas abiertas a los extranjeros, con la condición de que estuvieran sanos y de no ser prófugos de la justicia o mal vivientes.

Esta Ley se reformó en 1926, regulando la entrada de extranjeros para proteger los intereses de la población mexicana y los económicos del país.

En 1930, se promulgó otra Ley de Migración, asimilando a los extranjeros con calidad inmigrante al medio y restringiendo más la entrada de extranjeros que no resultaran convenientes a las necesidades específicas del país.

En 1936, se promulgó la primera Ley General de Población, la cual legitima un sentimiento nacional proteccionista, subordinando más el ingreso de extranjeros a los intereses generales del país.

La segunda Ley General de Población se promulgó en 1947, siguiendo la misma línea que la anterior, pero trató de adecuar la política migratoria a propósitos humanitarios, derivados de la posguerra.

Una tercera Ley General de Población se promulgó en 1974, abrogando definitivamente la política demográfica poblacionista y adoptando una política de respeto absoluto a los derechos fundamentales del hombre.

Además, estableció las calidades migratorias con intención de regular, restringir o negar la entrada a los extranjeros en función del desarrollo económico, político, social, científico y cultural del país. Con base en esta Ley se creó la Dirección General de Servicios Migratorios.

En 1976, se expidió el Reglamento de la Ley General de Población. Se modificó el Registro Nacional de Población, con la finalidad de tener un mayor control sobre los extranjeros que se encuentran en el país.

En este mismo año, se promulgó un nuevo Reglamento de la Ley, actualizando las normas complementarias respecto a la vinculación de la política de población a la planeación de desarrollo; la organización, atribuciones y funciones del CONAPO; la regulación del ingreso y salida del país; la actividad de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, la inmigración y repatriación de los nacionales.

En 1993, se expidió el Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración, como un Órgano Técnico Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, para que atendiera con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

En el contexto de las relaciones internacionales, el fenómeno de la migración adquiere cada día mayor importancia, por lo cual es necesario modernizar las estructuras gubernamentales. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, los flujos migratorios se incrementaron, ejerciendo una fuerte presión sobre la prestación de servicios migratorios, por ello, se requiere de un órgano con mayores atribuciones e instrumentos que le permitan modernizar dichos servicios.

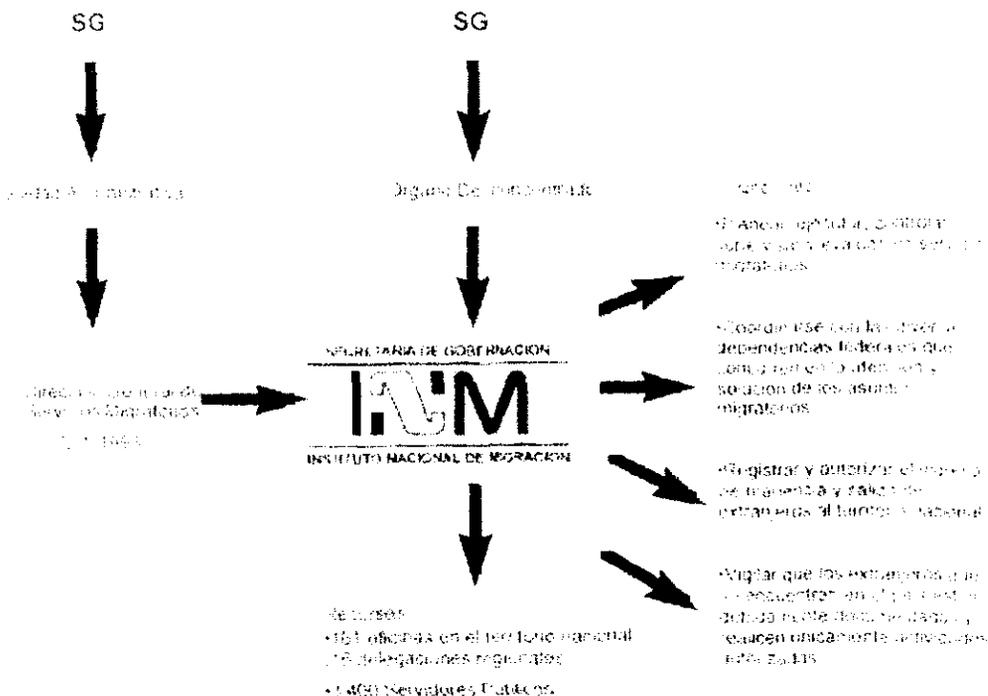
Estas consideraciones llevaron al ejecutivo federal a la decisión de transformar la anterior Dirección General de Servicios Migratorios en el Instituto Nacional de Migración, con una concepción integral que se orienta a reforzar la atención de los crecientes asuntos migratorios desde un punto de vista jurídico, administrativo, económico, social y de derechos humanos.

El INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, se crea por Decreto Presidencial el 19 de octubre de 1993, como un órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación; esto es, con cierta autonomía técnica pero sin patrimonio propio, aunque sí dispone de un presupuesto y capta ingresos pero sin poder ejercerlos. El Instituto Nacional de Migración es, sin duda, por sus características particulares un ente sui géneris.

En la actualidad el decreto en comento se encuentra abrogado al entrar en vigor en el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación el 5 de agosto de 1998, el cual en su artículo 2º transitorio establece de manera literal "Se abrogan:...II.

El Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como un órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la federación el 19 de octubre de 1993...”, lo cual desde luego no altera la naturaleza jurídica del mismo como un órgano técnico desconcentrado.

El Instituto Nacional de Migración, 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 para la elaboración de la Política Migratoria nacional, de acuerdo a las facultades que sobre asuntos migratorios se señalan para la Secretaría de Gobernación, en la Ley General de Población y su Reglamento y en las demás disposiciones aplicables.



4. DECRETO DE CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (OCTUBRE 19 DE 1993)

Este Decreto dio origen al Instituto Nacional de Migración y señalaba como considerandos los siguientes:

“México conduce sus relaciones con otros países de acuerdo con los principios normativos que históricamente han orientado su política exterior.

En materia de migración, ha sustentado sus acciones de regulación y control en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo social que les son inherentes.

En las últimas dos décadas, la dinámica demográfica nacional e internacional y la crisis económica e inestabilidad política en América Latina, han propiciado flujos migratorios que requieren de un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país.

Aunado a lo anterior la creciente complejidad de los fenómenos migratorios hace impostergable la necesidad de desconcentrar las actividades del área responsable de la atención de estos asuntos, al tiempo que se propicia la consolidación de las bases de su transformación.

La república mexicana tiene características geográficas que favorecen las migraciones económicas, tanto en la frontera norte como en la frontera sur, convirtiéndose así en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades, lo cual ha impactado directamente la capacidad de los servicios, pues deben

realizarse grandes esfuerzos para llevar a cabo acciones preventivas y operativas encaminadas a su control.

En el contexto de las relaciones internacionales, el fenómeno de las migraciones regionales adquiere cada día mayor importancia, por lo cual es necesario modernizar las estructuras del estado para garantizar nuestra soberanía en materia de población mediante procedimientos, técnicas actualizados, que permitan enfrentar con mayor eficacia los problemas vinculados con dicho fenómeno”.

Con tal motivo, decidió crear el Instituto Nacional de Migración, para fortalecer y ampliar las funciones que anteriormente tenía la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que, órgano técnico especializado, atienda con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria.

El Instituto se crea por Decreto Presidencial el 19 de octubre de 1993, como un órgano desconcentrado, dependiente de la secretaría de gobernación y que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal.

Artículo 2º El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, control y supervisión y 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 con la materia.

Para el desarrollo de sus atribuciones, al Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la policía federal de migración de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 3°

A fin de alcanzar sus objetivos el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

- I. Ejercer las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;
- II. Coordinar y orientar, con base en las instituciones 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 ;
- IV. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de No Inmigrantes, 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.
- VI. Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señala la Ley General de Población y su reglamento;

Artículo 14.-

Las delegaciones regionales ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el comisionado del instituto, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio comisionado a través de las áreas centrales.

5. MISIÓN Y OBJETIVOS

La misión responde a la pregunta: ¿Qué somos ahora? ¿Cuáles son nuestras aspiraciones para el futuro? Los objetivos son la respuesta a la pregunta: ¿Qué está comprometida a obtener la corporación?

De esta forma, la misión es un reflejo de la identidad de INM y por lo tanto, un elemento básico que debe considerarse en su estudio general.

Cabe destacar que la misión es la descripción concisa de lo que se ocupa una organización, destacando su identidad institucional como un todo.

El INM ha desarrollado declaraciones de misión formales. Esto proporciona al personal un sentido compartido de dirección. La misión guía la continuidad de la organización, para que logre sus objetivos, sobreviva, se desarrolle y se proyecte en el tiempo y en el espacio.

Con su amplio alcance, la misión se convierte en el concepto clave para diseñar y manejar la comunicación estratégica tendiente a posicionar la imagen corporativa de INM.

En este sentido, cabe señalar que el Instituto Nacional de Migración es la autoridad federal en materia migratorio y de extranjería, lo que efectúa a través de la aplicación de las disposiciones jurídicas correspondientes.

Tiene a su cargo la vigilancia y el control de la entrada y salida de personas del territorio nacional, y la regulación de la estancia y permanencia de los extranjeros en el país.

Al efecto, el Instituto Nacional de Migración busca proporcionar más eficaces, ágiles y transparentes servicios, y actuar con apego y respeto a los derechos humanos de los migrantes, tanto de quienes entran al país como de quienes salen de él.

En términos concretos, la **misión** del INM se define de la siguiente manera:

"Contribuir a que los movimientos migratorios de extranjeros y nacionales hacia el país favorezcan su desarrollo económico, social y cultural, preservando la soberanía y seguridad de la nación, dentro del marco jurídico aplicable y con respeto a los derechos humanos."(4)

Se puede decir entonces que la misión constituye en gran medida la base para la exitosa operación del INM, ya que identifica el diseño, meta o empuje implícitos de la institución; y además de proporcionar guías generales para la actuación, es importante para la determinación de objetivos programados.

En términos generales, los objetivos se pueden definir como un resultado que se desea o necesita lograr dentro de un período de tiempo específico. Es un valor aspirado por un individuo o un grupo dentro de la organización; una clase específica de un propósito fundamental y define en forma más concreta a éste o a una parte del mismo; es un estado futuro deseado de la institución o de uno de sus elementos.

Se puede decir que los objetivos constituyen los resultados que se desean lograr y sugieren la dirección a los esfuerzos de planeación de la institución. A continuación se indican los principales objetivos del INM.

(4) INM. Inducción al Instituto Nacional de Migración. 1996

- Definir y actualizar permanentemente una política migratorio que responda a los objetivos nacionales mediante el aliento de los flujos migratorios que benefician al país.

Contribuir a la defensa de la soberanía, en el ejercicio de las facultades de protección migratorio mediante el desarrollo administrativo, la colaboración interinstitucional y cooperación internacional y con base en el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Mejorar la calidad del servicio que se brinda a los usuarios, a través de la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.

De acuerdo con lo anterior se puede decir que los objetivos son parte primordial de la estrategia de modernización de la Administración Pública Federal en México y particularmente, del desarrollo de una cultura organizacional de calidad dentro del INM, pero al igual que en el caso de los elementos anteriores no es suficiente con que sean establecidos, sino que además se deben difundir ampliamente para lograr la aceptación por parte de los miembros de la organización y sobre todo su participación en la consecución de los mismos. Para ello, los objetivos se incluyen dentro del manual de inducción del INM.

Es importante tener en cuenta que para que se logre la identificación con los objetivos organizacionales, estos deben ser fijados con la colaboración de todos aquellos que de manera directa o indirecta deban participar en su logro; además de que deben conciliarse con los objetivos individuales y las expectativas de los miembros de la organización.

En general, los objetivos establecidos para el INM son congruentes con el decreto de su creación como se establece en el siguiente artículo.

Artículo 21. El Instituto 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 concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia." (5)

El ámbito de gestión de INM es muy extenso ya que, la prestación de los diversos servicios de índole migratorio son requeridos por gran parte de la población, tanto en la zona metropolitana como en las diversas zonas territoriales. Así, para el cumplimiento de su misión y objetivos, el INM proporciona diversos servicios que hay que tener en cuenta.

En primer lugar hay que señalar que los usuarios de los servicios del Instituto Nacional de Migración son todas las personas, mexicanos y extranjeras, que se internan al país a través de fronteras, aeropuertos y puertos de mar, en relación al servicio de control de inmigración; además, los extranjeros que ya se encuentran en el país, en relación con los servicios de regulación de estancia y permanencia en territorio nacional, así como a los mexicanos y

La presentación de servicios de extranjería de manera eficiente y oportuna son propósito fundamental de la actividad del Instituto; ello implica, disponer de un aparato administrativo organizado y moderno, cuyos sistemas, procedimientos y métodos de trabajo den respuesta a la creciente demanda, debido principalmente a las condiciones actuales del escenario internacional y de la nueva inserción de México en el contexto mundial.

(5) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Decreto por de creación del INM. 1993

6. DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PARA EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (1998)

A. Estructura del Instituto Nacional de Migración

• COMPARATIVO

DECRETO DE CREACIÓN-OCTUBRE DE 1993	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEGOB-INM-AGOSTO 1998
<ul style="list-style-type: none"> • CONSEJO • COMISIONADO • COORDINACIÓN DE REGULACIÓN DE ESTANCIA • COORDINACIÓN DE SUPERVISIÓN Y CONTROL OPERATIVO • COORDINACIÓN JURÍDICA Y DE CONTROL DE INMIGRACIÓN • COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN E INVESTIGACIÓN • COORDINACIÓN DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES • DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN • DELEGACIONES REGIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • CONSEJO DIRECTIVO • CONSEJO TÉCNICO • COMISIONADO • COORDINACIÓN DE REGULACIÓN DE ESTANCIA • COORDINACIÓN DE CONTROL DE MIGRACIÓN • COORDINACIÓN DE DELEGACIONES • COORDINACIÓN JURÍDICA • COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN E INVESTIGACIÓN • COORDINACIÓN DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES E INTERNACIONALES • COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN • UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL • UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA • DELEGACIONES REGIONALES

B. Funciones del Instituto Nacional de Migración

- Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar los asuntos migratorios que le confieren a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;
- Coordinar y orientar, con base en las instalaciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;
- Dirigir y supervisar los programas aplicados para 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;
- Definir sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de No Inmigrante y de Inmigrantes, así como la declaratoria de Inmigrado;
- Controlar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prorrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;
- Resolver la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que señale la Ley General de población y su Reglamento;
- Dirigir y coordinar lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los que participen extranjeros;
- Organizar y dirigir la expedición de certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad a los extranjeros.

- Ordenar 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;
- Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;
- Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales y extranjeros;
- Coordinar y supervisar la aplicación de los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;
- Controlar y supervisar el movimiento operativo en materia de migración en las Delegaciones Regionales del Instituto;
- Determinar y difundir las políticas migratorias que convengan al país;
- Notificar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todo arribo masivo de indocumentados al país, a fin de que esta institución presencie el operativo de repatriación correspondiente;
- Establecer coordinación y vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana y llevar el registro correspondiente;
- Organizar y dirigir el Registro Nacional de Extranjeros y vigilar su permanente actualización;
- Dirigir y supervisar los procedimientos del registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividades y demás características relacionadas con los extranjeros;
- Coordinar las investigaciones para saber si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas y en caso de violación a las

disposiciones sobre la materia, presentarlas ante las autoridades competentes;

- Disponer lo necesario para asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población y su Reglamento;
- Ejecutar el acuerdo que dicte el titular del ramo por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;
- Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;
- Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables y;
- Establecer convenios y bases de coordinación gubernamentales y organismos no gubernamentales.

El Instituto Nacional de Migración, para ejercer sus funciones cuenta con una estructura la cual le permite una más óptima atención a los problemas migratorios.

La estructura orgánico-funcional del Instituto Nacional de Migración considera dos características fundamentales:

1. Por una parte, las áreas para la atención del servicio migratorio se estructuran con un criterio funcional-geográfico de carácter territorial, con el objeto de atender con toda oportunidad la demanda en materia migratoria, abatir el rezago y eliminar inercias perniciosas; asimismo se consideraron las diferentes características que se presentan en los flujos migratorios de la frontera sur, en relación con la frontera norte.

2. Por la otra, se consideraron áreas globalizadoras para la planeación, el control y la modernización de los servicios migratorios, así como para la concertación y la vinculación con instituciones y organismos públicos y privados con el propósito de asumir con un criterio integral el problema migratorio y diseñar políticas y programas que coadyuven al mejoramiento de los servicios migratorios.

Se trata además de una estructura que propicia mayores índices de eficacia y oportunidad en la prestación de los servicios, por lo que cada área se constituyó con tramos de control adecuados y un criterio de máxima racionalidad.

El mayor peso de la estructura se concentra en dos áreas sustantivas: la Coordinación de Regulación de Estancia y la de Control de Migración; en ambas, se da énfasis a la prestación del servicios, por lo que cada área se constituyó con tramos de control adecuados y un criterio de máxima racionalidad.

El mayor peso de la estructura se concentra en dos áreas sustantivas: La Coordinación de Regulación de Estancia y la de Control de Migración; en ambas, se da énfasis a la prestación del servicio, atención a las características migratorias del extranjero con el propósito de especializar y agilizar la atención y el servicio.

C. Atribuciones de las áreas del Instituto Nacional de Migración

Consejo Directivo

- Aprobar el proyecto del programa del presupuesto anual del Instituto.
- Nombrar al Secretario Técnico del Consejo.
- Aprobar los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios correspondientes al Instituto.
- Evaluar y, en su caso aprobar los informes periódicos que rinda el Comisionado, sobre la gestión del órgano administrativo desconcentrado.

Consejo Técnico

- Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de No inmigrantes en lo relativo a turistas, transmigrantes, visitantes, ministros de culto y asociados religiosos, aislados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, locales y provisionales y corresponsales.
- Atender y resolver las solicitudes de trámite y la calidad migratoria de inmigrante en lo relativo a rentistas, inversionistas, profesionales, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas y asimilados.
- Resolver con relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado.

Coordinación Jurídica

- Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el Instituto y emitir opinión respecto a la consulta que en materia jurídica formulen los servidores públicos del I.N.M.
- Proponer los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, convenios, acuerdos y circulares que sean de la competencia del Instituto.
- Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan a intervenir en los juicios de amparo.
- Emitir opinión ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de naturalización y rendir los informes solicitados a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Sustancia, conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos que interpongan los particulares contra actos y resoluciones del instituto y, en su caso, proponer las resoluciones que procedan.

Coordinación de Control de Migración

- Vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de migración por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que sea procedente.
- Substanciar el procedimiento administrativo migratorio y dictar la resolución que en derecho corresponda.

Coordinación de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales

- proponer y estudiar disposiciones, convenios y tratados internacionales en materia migratoria y servir de enlace con los organismos homólogos al Instituto en otros países.
- Coordinar las relaciones con las dependencias y entidades gubernamentales, así como con organismos y asociaciones académicas y civiles.

Coordinación de Delegaciones

- Estudiar la problemática migratoria y administrativa de las Delegaciones Regionales del Instituto y en su caso, ejecutar las políticas que se acuerden en las áreas centrales sustantivas y administrativas de la Secretaría para ser aplicadas a las delegaciones regionales.
- Proponer y supervisar la operación de la estructura migratoria regional, así como los mecanismos de enlace y operación entre las delegaciones y las áreas centrales del Instituto y entre las propias Delegaciones.

Coordinación de Planeación e Investigación

- Proponer y, en su caso, coordinar la instrumentación, control y evaluación de los programas del I.N.M. y plantear las medidas necesarias para impulsar la modernización integral del mismo.
- Investigar, analizar y realizar estudios de los fenómenos migratorios mundiales y nacionales, elaborar estadísticas e informes y proponer las políticas en la materia.

Coordinación de Administración

- Proporcionar el apoyo administrativo a las áreas que integran el instituto para la consecución de los objetivos y programas establecidos.
- Administrar y ejercer los recursos financieros asignados al Instituto, y aplicar directamente los autos generados de acuerdo con las disposiciones en la materia.
- Proponer al Consejo Directivo y, en su caso instrumentar y aplicar políticas, lineamientos y normatividad en materia de reclutamiento, selección, inducción, nombramientos, contrataciones, prestaciones, remuneraciones, servicios, desarrollo y movimientos del personal del Instituto.
- Administrar los recursos materiales y proporcionar los servicios generales que se requieren para la realización de los programas y proyectos encomendados al Instituto.

Unidad de Comunicación Social

- Proponer y, en su caso, coordinar y evaluar la política de comunicación social del Instituto Nacional de Migración.

Delegaciones Regionales

- Ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado del Instituto, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado a través de las áreas centrales.

7. ENFOQUE SISTÉMICO DE PROGRAMAS

Vertiente I

1. Planeación y evaluación de la Política Migratoria.

- 1.1 Planeación de la Política Migratoria.
- 1.2 Evaluación de la Política Migratoria.
- 1.3 Centro de Estudios Migratorios.

2. Modernización Integral del INM.

- 2.1 Establecimiento del Servicio Civil en el INM.
- 2.2 Modernización de servicios Migratorios en puertos, aeropuertos y puntos terrestres.
- 2.3 Renovación tecnológica.
- 2.4 Simplificación de trámites y procesos administrativos.

Vertiente II

3. Normatividad y apego a la legalidad en la aplicación de la Política Migratoria.

- 3.1 Modificación al marco jurídico que da base a la Política Migratoria.
- 3.2 Compilación sistematización y difusión del marco jurídico migratorio.
- 3.3 Capacitación.
- 3.4 Atención de consultas jurídicas en materia migratoria.

4. Regulación de flujos y estancia migratorios.

- 4.1 Normatividad para la verificación de flujos migratorios.
- 4.2 Normatividad para la regularización de estancia.

Vertiente III

5. Control e inspección migratoria.

- 5.1 Verificación y vigilancia.
- 5.2 Administración de las estaciones migratorias
- 5.3 Combate al tráfico de migrantes

Vertiente IV

6. Programa Nacional de Protección a Migrantes.

- 6.1 Normatividad jurídica para la protección al migrante.
- 6.2 Protección a migrantes.
- 6.3 Frontera sur.
- 6.4 Repatriación ordenada y segura.

7. Programa Paisano (Programa Interinstitucional).

- 7.1 Normatividad del Programa Paisano.
- 7.2 Simplificación, orientación y atención en trámites y servicios dirigidos a nuestros connacionales.
- 7.3 Simplificación, orientación social a nuestros paisanos.
- 7.4 Información, difusión, consultas de opinión y capacitación del Programa Paisano.

Vertiente V

8. Sistema Integral de Administración.

- 8.1 Administración de recursos humanos.
- 8.2 Administración de recursos financieros.
- 8.3 Administración de recursos materiales.
- 8.4 Evaluación y control.

9. Comunicación social e imagen institucional.

- 9.1 Promoción de la imagen institucional.
- 9.2 Difusión cotidiana de las actividades del Instituto.
- 9.3 Análisis de la información generada por el Instituto.

10. Relaciones Internacionales e Interinstitucionales.

- 10.1 Relaciones Internacionales
- 10.2 Relaciones Interinstitucionales

CAPÍTULO V

DESCONCENTRACIÓN DEL INM

1. PLANTEAMIENTO

A. DELEGACIÓN DE FACULTADES DEL INM EN MATERIA MIGRATORIA

Análisis de los Acuerdos Delegatorios

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en su artículo 11, que los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

El artículo 28 de la misma Ley, delimita las funciones de la Secretaría de Gobernación y de éstas se desprende la de formular y conducir la Política de Población.

Asimismo el artículo 1° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación repite la facultad anterior y establece en su artículo 4° la facultad del Secretario, para delegar a su vez, facultades en favor de servidores públicos subalternos, exceptuando a las que tienen el carácter de no delegables.

El artículo 30 del mismo ordenamiento, establece la creación de órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y los cuales tendrán facultades para resolver sobre su materia.

Además, el artículo 31, reconoce al INM como un órgano administrativo desconcentrado, que tendrá la organización y las atribuciones que establecen los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fue creado.

El artículo 41 del mismo Reglamento, señala que el Instituto 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 concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

De acuerdo con la política de simplificación administrativa que se ha venido manejando en este sexenio, el Secretario de Gobernación delega en favor del Subsecretario de Población de Servicios Migratorios, del Comisionado del INM y de otros servidores públicos subordinados, facultades para la atención y celeridad de los asuntos de carácter migratorio.

El Acuerdo Delegatorio del 10 de noviembre de 1994, manejaba las facultades que tenía cada funcionario del Instituto e incluía en un sólo instrumento las figuras del Subsecretario, del Comisionado, de los Coordinadores, Delegados, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento.

Esto traía aparejado grandes conflictos, ya que algunas de las funciones migratorias quedaban vagas en cuanto a quién era la persona que debía tomar alguna decisión o emitir alguna resolución; es por ello que fueron emitidas circulares internas, en las que se designaba a las autoridades que habrían de responder en determinados casos, lo cual creaba demasiados casos de discrecionalidad en la toma de decisiones.

Una de las ventajas de estos instrumentos, es que cada uno se encuadra al lugar y funcionario específico, ya que se sigue un orden jerárquico. A la par de estos Acuerdos, se publicaron el pasado 5 de agosto los Acuerdos Delegatorios de Facultades para cada una de las Delegaciones Regionales del Instituto, lo que resulta muy importante para la celeridad y desconcentración de procedimientos.

Cabe mencionar, que los Acuerdos Delegatorios serán revisados y actualizados cada seis meses, si fuese necesario, esto nos llevará a una mayor eficacia en el momento del desarrollo de funciones.

Además de ello, se están preparando ya los Manuales de Procedimientos de las diferentes actividades como son:

- Procedimiento para la solicitud de auxilio de la fuerza pública,
- Procedimiento para la formulación y seguimiento de querellas,

- Procedimiento para poner a disposición del Ministerio Público Federal a extranjeros indocumentados y traficantes de los mismos,
- Procedimiento de imposición de sanciones a empresas áreas,
- Procedimiento de imposición de sanciones a empresas navieras.

Éste es un tema que tiene gran importancia dentro del Instituto, la publicación de los Acuerdos dio como resultado una mayor seguridad en las actuaciones de los funcionarios y una mayor legalidad en la resolución de los asuntos.

Para facultar a las delegaciones de las atribuciones que les permita cumplir de manera más adecuada con sus responsabilidades, en 1998 se formularon 18 proyectos de Acuerdos Delegatorios de Facultades.

Cabe señalar, que como resultado de las recomendaciones hechas para la simplificación de trámites de regulación migratoria contempladas en el Acuerdo Delegatorio de 1998, resaltan:

Para el cambio de calidad migratoria No Inmigrante a Inmigrante el tiempo de resolución disminuyó al pasar de 6 meses en 1994 a 2 meses en 1998, y en la simplificación de trámites pasó de 12 a 8 pasos.

Para permisos de internación, en 1994 la resolución se daba en un lapso de 3 a 6 meses, en 1998 el tiempo es de 10 a 15 días, y en la simplificación de trámites pasó de 6 a 5 pasos.

Permiso para contraer matrimonio, el tiempo de resolución era de 3 semanas en 1994, en 1998 pasó a 1 semana, y en la simplificación de trámites pasó de 6 a 4 pasos.

Facultades no delegables del C. Secretario de Gobernación:

- Definición de la política migratorio.
- Cierre temporal de puertos.

Facultades no delegables del C. Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios

- Readmisión de extranjeros.
- Autorizar la reposición del procedimiento o la emisión de una nueva resolución.

Facultades no delegables del C. Comisionado del INM:

- Autorizar declaratoria de Inmigrado.
- Otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela.
- Expedir oficio - circulares sobre interpretación, criterios y disposiciones migratorias.
Determinar, previo acuerdo con el subsecretario, los grupos de nacionalidades.

Facultades delegables a Delegados Regionales - Delegados Locales:

- Cambio de calidad migratoria.
- Permiso de internación.
- Regularización migratoria
- Ampliación de la temporalidad de estancia (turistas y transmigrantes hasta el máximo legal).
- Permiso para contraer matrimonio de un extranjero(a) con mexicano(a)
- Permiso para tramitar trámites de adopción.

Formulación y ratificación de denuncias y querellas en los casos de delitos tipificados en la Ley.

B. DESCONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Desconcentración y Delegación de Facultades

Acciones fundamentales para lograr la modernización del Instituto Nacional de Migración son las de avanzar en su **desconcentración administrativa** y en la **desconcentración de facultades** hacia todas las delegaciones migratorias distribuidas por el territorio nacional.

Desconcentración de facultades

Con el propósito de consolidar la transformación del INM como órgano administrativo desconcentrado de carácter técnico y poder cumplir en forma eficaz y oportuna con sus objetivos se requiere que el Instituto logre una mayor autonomía de gestión que le permitan una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos financieros, humanos y materiales que se le asignen, para lograr una operación más productiva.

En este sentido se está trabajando en una propuesta para un Acuerdo Administrativo de Facultades en una primera etapa, y en un acuerdo de Bases de Desempeño, en una segunda fase.

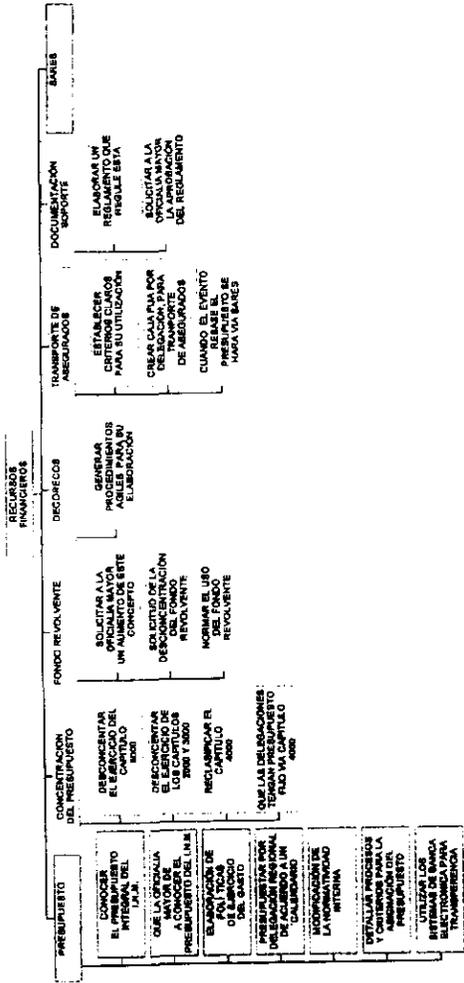
Delegación de Facultades

En materia de modificación al marco jurídico que da base a la política migratorio, el 4 y 5 de agosto de 1998 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los acuerdos por los que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas facultades previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, a favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, así como demás funcionarios del INM.

Dichas modificaciones están destinadas a garantizar una mayor capacidad de respuesta ante la demanda de servicios migratorios, promover una mayor eficiencia y oportunidad en la prestación del servicio migratorio, adecuándolos a las recientes reformas de la Ley General de Población. Además contribuyen a la simplificación de los trámites y a la modernización de los servicios migratorios y permiten avanzar en la protección de los derechos humanos, al desconcentrar las facultades en la materia hacia las oficinas migratorias ubicadas a lo largo del territorio nacional, logrando que la toma de decisiones se realice en los lugares donde se generan las solicitudes.

Con dicho acuerdo se acercan las decisiones administrativas al lugar donde residen quienes solicitan la tramitación de sus asuntos migratorios en el territorio nacional, se busca con ello abatir trámites engorrosos y dilaciones innecesarias en el cumplimiento de las funciones del INM.

DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA/ EN EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION



2. PROPUESTA

A. MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PROGRAMÁTICA

La gestión del Instituto en su proceso administrativo se lleva a cabo a través de actividades de planeación, programación, ejecución, control y evaluación, que le permite cumplir con la misión que tiene definida.

El monitoreo de indicadores de desempeño en las distintas fases del proceso, es sumamente útil para la toma de decisiones en los resultados, prevenir desviaciones y corregir el rumbo de las acciones.

Los indicadores se entienden como los parámetros utilizados para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos, de los proyectos, de la gestión y de los servicios, a través de los cuales cumple su misión la institución.

Por esta razón, el Instituto en 1998 elaboró la metodología para el diseño de Indicadores de Desempeño para cada uno de los diez programas del INM, los cuales fueron reestructurados en ese mismo año en tres vertientes: Subsistema Sustantivo, Subsistema Normativo y Subsistema de Apoyo Administrativo. Estas vertientes se desagregan en diez programas institucionales con los que se busca incidir sobre el mejoramiento de la calidad de los servicios, la precisión del ejercicio de la facultad discrecional, la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.

Mantener las metas de resultados acordadas inicialmente, y mejorar en los próximos cinco años, los resultados de los Programas Institucionales que a continuación se indican:

PROGRAMAS SUSTANTIVOS

- Regulación Migratoria
- Programa "Paisano" *
- Control y Verificación
- Protección a Migrantes

(Programas intergubernamentales e interinstitucionales)

PROGRAMAS NORMATIVOS

- Normatividad y Apego a la Ley
- Planeación y Evaluación de Programas y Políticas
- Relaciones Internacionales
- Identidad Institucional y Comunicación Social

PROGRAMAS DE APOYO Y MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO

- Administración Integral
- Modernización de la Administración Pública (INM)

Mantener los niveles iniciales de metas de resultados y elevar los niveles de captación de ingresos por sanciones y multas, derechos ordinarios y extraordinarios, Derechos por Servicios Migratorios en Aeropuertos (DSM), previstos en el artículo 12 de la Ley Federal de Derechos y el Derecho para No Inmigrantes (DNI) en sus características de Turistas, Hombres de Negocios y Transmigrantes previsto en el artículo 8, fracciones I, III y VI de la Ley Federal de Derechos, así como eficientar la operación y servicios que el Instituto brinda a sus usuarios a través de Delegaciones regionales.

B. NUEVA IMAGEN DEL INM

El Instituto Nacional de Migración debe asumir el compromiso de establecer un marco de operación, bajo un programa de **calidad** donde se busque promover la transformación del INM en una organización sólida y moderna en sus servicios e instalaciones, integrada por servidores públicos comprometidos y con una elevada vocación de servicio.

Arraigar altos valores institucionales y una cultura de servicio público, de eficacia, así como estimular la capacitación y creatividad productiva, sentido de pertinencia y compatibilidad de objetivos de desarrollo y superación individual e institucional entre el personal del INM.

Este compromiso debe acogerlo el Instituto con la **misión** de consolidar en el INM una **cultura de calidad**, de mejora continua y de excelencia para prestar servicios migratorios con eficacia, eficiencia y profesionalismo.

Con el **objetivo** de transformar al INM en una organización integrada por servidores públicos con altos valores institucionales y comprometidos con la calidad, honestidad y mejora permanente de los trámites y servicios.

Con la **visión** de proporcionar servicios migratorios simplificados, confiables y oportunos, equiparables a los estándares internacionales; para esto se busca la calidad en la atención al usuario y la calidad del trámite o servicio.

Lo anterior, traería como consecuencia lo siguiente:

- Incrementar el nivel de satisfacción de los usuarios, productividad, mecanismos de autocontrol y autoevaluación, medición y evaluación de resultados, incentivos a la productividad y desempeño.
- Reducir tiempo de tramitación, discrecionalidad, fallas y errores, quejas y reclamos.
- Eliminar incomunicación del personal, desmotivación del personal, malos manejos del servicio y deshonestidad, gasto innecesario de energía humana y de recursos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El fenómeno migratorio ha cobrado una gran relevancia a nivel mundial, debido fundamentalmente a disparidades entre las economías de las naciones; expectativas personales y familiares; inquietudes de intercambio cultural y turístico; así como, problemas políticos internos de algunos países, entre otros. Dichos factores han provocado que este fenómeno se haya convertido en uno de los desafíos más importantes de finales del siglo, debido a su gran magnitud y al impacto que tiene en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones.

A lo largo de su historia, como país libre y soberano, México ha emprendido una serie de acciones para impulsar una **Política Migratoria**, entre las que podemos señalar la promulgación de la primera **Ley de Migración en 1908**, así como la **Ley de Población de 1936**, la cual fue abrogada por la **Ley General de Población de 1974**, misma que ha sufrido diversas modificaciones y actualizaciones con la finalidad de que en forma permanente, contemple un enfoque integral que abarque objetivos de corto, mediano y largo plazos e incorpore los aspectos económicos, sociales y políticos que demanda la **Política Migratoria**, máxime si se considera que nuestro territorio, por su ubicación geográfica, se convierte en un punto estratégico de origen, destino y tránsito de flujos migratorios.

Por los motivos expuestos y obedeciendo a la impostergable necesidad de desconcentrar las actividades de la extinta Dirección General de Servicios Migratorios, mediante decreto publicado el 19 de octubre de 1993, se creó el "INM" con el carácter de **órgano Técnico Desconcentrado de la "SEGOB"**, ya que la complejidad de los flujos migratorios hicieron indispensable que una instancia especializada se encargara de atender los compromisos en la materia, con pleno respeto a los derechos humanos y ofreciendo servicios oportunos de calidad a nacionales y extranjeros que se desplazan dentro y fuera del territorio nacional.

De hecho, las atribuciones conferidas al "INM", no sólo están previstas en el Decreto que lo crea y recogidas posteriormente en el Reglamento Interior de la "SEGOB", sino que están contenidas y obedecen a disposiciones específicas de la **Ley General de Población** vigente, por lo que le da el carácter de órgano ejecutor directo de facultades del Ejecutivo Federal, perfectamente definidas y de gran importancia en el contexto político y social del país.

Por ello, el "**Acuerdo por el que se delegan en el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, las facultades de ejercer el presupuesto autorizado anualmente al Instituto y las facultades administrativas que se indican**" (el Acuerdo Delegatorio de Facultades Administrativas), suscrito por el **C. Secretario de Gobernación** y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1999, estableció un precedente y acciones de corto plazo, para consolidar los aspectos administrativos que son competencia del "INM".

Sin embargo, se requiere que la administración y su incidencia en los procesos de planeación, programación, ejercicio y control del presupuesto, cuenten con la **flexibilidad normativa y operativa** que le requieren las atribuciones sustantivas, en condiciones de **eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad**, de forma tal, que se de cabida a un **proceso modernizador** de una función del **Poder Ejecutivo** estrictamente de servicio y que por ende, está sujeta a la **observación y opinión pública** de nacionales y extranjeros.

En congruencia, con lo que establece el art. 17 de la LOAPF, Particularmente en el caso de los **Órganos Administrativos Desconcentrados**, es necesario modernizar los mecanismos de supervisión y control de esta Ley, que se implantan para asegurar

racionalidad, honestidad y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, **a fin de vincular, de manera transparente, sus ingresos y egresos con los resultados de su operación.** Igualmente, es necesario contar con mecanismos de supervisión y control que promuevan la oportuna toma de decisiones y reduzcan el tiempo y recursos que se dedican al cumplimiento de trámites y procesos internos de la "APF".

El propio **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000** señala la importancia de adecuar el sistema presupuestario, a fin de estimular la administración de las **Entidades Paraestatales y Órganos Administrativos Desconcentrados**, para que **incrementen sus ahorros y la productividad de sus recursos.**

Para ello, es importante otorgarles el **control integral en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades prioritarios**, así como la **flexibilidad** de utilizar los ahorros e ingresos excedentes que se generen.

A cambio de esta flexibilidad, las administraciones de las **Entidades Paraestatales y Órganos Administrativos Desconcentrados** deberán establecer compromisos claros para obtener mayores y mejores **resultados** de su gestión, a la vez que facilitar periódicamente la **evaluación efectiva de su Desempeño y resultados.**

El "INM" cuenta con los elementos legales, administrativos y humanos necesarios para llevar a cabo una **gestión autónoma**, a partir del presente ejercicio, y **generar recursos financieros por encima del presupuesto asignado a éste.**

Para cumplir cabalmente su **Misión** y atribuciones legales, así como **maximizar sus resultados**, el "INM" requiere que su operación se sujete a los lineamientos y resoluciones que, con objeto de asegurar la oportunidad, eficiencia y calidad en sus servicios, disponga su **Consejo Directivo**.

Para fortalecer al **Consejo Directivo** del "INM" y asumir a plenitud la responsabilidad que establece el **Reglamento Interior de la "SEGOB"**, es necesario implementar las acciones y mecanismos para que las **Dependencias Globalizadoras** y la **Coordinadora de Sector** promuevan la **flexibilidad normativa** y la **autonomía de gestión**, que le permitan la toma de decisiones enfocada a incrementar la **oportunidad, calidad, eficiencia, eficacia y cobertura** en la prestación de sus servicios, así como generar los recursos para desarrollar dichos servicios de acuerdo con los **estándares internacionales**.

Por lo anterior, la desconcentración del Instituto Nacional de Migración, permitirá, lo siguiente:

- Disponer de **flexibilidad operativo y presupuestal** para el manejo de recursos y el desarrollo de proyectos y actividades sustantivas.
- Estar en posibilidad de proporcionar, con **oportunidad, calidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos, los servicios migratorios** que demanda la población nacional y los visitantes extranjeros.

- **Reforzar geográficamente** la operación, atención, y responsabilidad del "INM" y sus **Delegaciones Regionales** para lograr una **eficiente y oportuna** prestación de servicios migratorios.
- **Ampliar la cobertura de sus servicios hacia aquellas calidades migratorias que actualmente no se documentan** a fin de otorgarles la **seguridad jurídica** que requieren todos los migrantes que ingresan por los cerca de **170 puntos de internación** al país y los que se establezcan en el futuro.
- Despachar los asuntos y trámites migratorios en **menor tiempo** al establecido como límite máximo por la Ley.
- Realizar la toma de decisiones en forma expedita **incrementando el espíritu de servicio** y la transparencia en las acciones.
- Efectuar, con **oportunidad** y **horizontes multianuales**, las inversiones y erogaciones requeridas para el desarrollo de sus funciones en todo el país.
- Promover las modificaciones al ámbito de competencia del "INM" para alcanzar **mayor eficiencia** en el uso de sus recursos y desarrollo de sus actividades.
- Impulsar y consolidar la calidad y profesionalización en los servicios y actividades del "INM", mediante **estímulos y sanciones** al personal, según el nivel de autoridad y responsabilidad delegadas, de acuerdo con las premisas, contingencias y **resultados alcanzados** en sus funciones y su **grado de contribución al desempeño global del "INM"**.

- **Eliminar** los procesos que no contribuyan a la consecución de los objetivos y desarrollo de las actividades sustantivas del "INM".
- **Arraigar altos valores institucionales y una cultura de servicio público, de eficiencia, de mejora continua, de calidad y excelencia,** así como estimular la capacitación y creatividad productiva, sentido de pertenencia y compatibilidad de objetivos de desarrollo y superación individual e institucional entre el personal del "INM".
- **Establecer, y en su caso, fortalecer** las relaciones con las Dependencias Globalizadoras, la Coordinadora de Sector.y los Gobiernos de los Estados y Municipios.
- **Establecer compromisos de desempeño con base en resultados,** a cambio de obtener mayor flexibilidad para el manejo operativo y presupuestal del "INM".
- **Fortalecer** financiera y presupuestalmente al "INM".

PROPÓSITOS DEL INM.

Cumplir su Misión, consistente en: "Ejercer la Soberanía Nacional en su aspecto migratorio, a través de la promoción y facilitación de los flujos de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país; así como del control y la verificación que requiere la seguridad nacional, con apego a la ley y con respeto a los derechos humanos de los migrantes";

Consolidar el proceso de desarrollo institucional.

Difundir y apoyar su operación, así como la asimilación de una **cultura administrativa institucional, profesional y moderna.**

Mejorar su quehacer, adoptando mecanismos para responder ante sus compromisos en el **Sector Gobierno**, derivados de; **Programa Nacional de Población.**

Adoptar fórmulas de desempeño administrativo, financiero y técnico, que se aproximen en lo general a los **estándares internacionales** aplicados en otros países que se distinguen por su **eficiencia, eficacia y calidad** en la prestación de los **servicios migratorios**, utilizando la **Planeación Estratégica** para apoyar la toma de decisiones en todos los niveles del "INM", a través de:

- Fortalecer la **planeación estratégica** para apoyar la toma de decisiones, en todos los niveles del "INM" y permitir la consecución de sus **objetivos estratégicos** consistentes en- "1). Facilitar los flujos migratorios que benefician al país, con amplio sentido humanitario y de apertura al mundo- 2). Ejercer las atribuciones de control y Verificación migratorios que requiere la seguridad nacional, con apego a la ley y con respeto a los derechos humanos de los migrantes".
- Dimensionar objetivamente, a través de **indicadores estratégicos consistentes**, la satisfacción de los usuarios de los servicios y garantizar que la **vigilancia migratorio** en el territorio nacional, sea oportuna y conforme a derecho, en congruencia con el marco legal que le circunscribe, al **Programa Nacional de Población** y a los **diez programas institucionales, intergubernamentales e interinstitucionales,**

- **Desarrollar sus actividades con una orientación hacia resultados, buscando en todo momento que éstos permitan cumplir con su Misión y objetivos estratégicos.**

Establecer un marco de operación bajo un **programa de calidad** antes de finalizar el actual periodo de gestión.

Avanzar hacia la **Visión** establecida en su **plan de mediano y largo plazo**, con eficiencia, eficacia, calidad y respeto a los Derechos Humanos.

Fortalecer la **capacidad de autonomía de gestión** del **Consejo Directivo** y del **Comisionado** para llevar a cabo, la **planeación, presupuestación, administración y operación** de las actividades inherentes al cumplimiento de los objetivos del "INM".

Consolidar en el "INM" el proceso de fortalecimiento de la administración de los recursos humanos, financieros, presupuestales y físicos para el mejoramiento de sus funciones.

Difundir y apoyar acciones y mecanismos para que el "INM" asimile una cultura administrativa profesional y moderna.

Impulsar la obtención de **resultados**, con un elevado desempeño y repercusión social en los términos que marcan la **Misión y Visión** institucionales, en los siguientes **programas y subprogramas**.

Es evidente e incuestionable, que el Estado moderno no puede realizar la totalidad de sus fines con carácter exclusivo a través de los órganos centrales y, en consecuencia, la desconcentración constituye una fórmula eficaz que evita la congestión de los órganos superiores y al mismo tiempo agiliza y facilita la prestación de servicios públicos.

**BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN
CONSULTADAS**

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. 6ª Edición. México, D.F. 1984.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. "La Desconcentración Administrativa". Ed. Porrúa. México, D.F. 1990.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. "Derecho Internacional Privado". Ed. Porrúa. México, D.F. 1996.
- BARREIROS MANSILLA, Elba. "Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana". Tesis. México.
- BIELSA. "Derecho Administrativo". Tomo I P.275. Argentina. 1989.
- CASSAGNE, Juan Carlos, "El Acto Administrativo", Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1984.
- CHANES NIETO, José. "Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal". Colección Seminarios No. 1 Sría. de la Presidencia. Dir. Gral. de Estudios Admvs. 1976.
- DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal". Ed. Porrúa. 1983.
- DIEZ, Manuel María, "El Acto Administrativo", Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. "Apuntes de la historia del derecho en México". México, Polis. 1959.
- FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. "Diccionario de Derecho Público". Editorial Astrea. Buenos Aires. 1981.

- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa . 11ª. Ed. México, D.F. 1979.
- FRAGA, Gabino. "El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa". Colección Seminarios. México, D.F. 1976.
- GORDILLO, Agustín A., "Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Macchi, 1977.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. "Estadística Migratoria". Anuario 1996, 1997,1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. "Bases de Desempeño". 1999.
- LAUBADERE, André de, "Traté de droit administratif" 8ª Ed. París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1980.
- MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1985.
- MIRANDA, José. "Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas, 2ª Ed. México, UNAM, 1978.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa". Colección Seminarios N° 1 Sría. de la Presidencia. Dir. Gral. de Estudios Administrativos. 1976.
- RIVERO, Jean, "Droit Administratif", 9ª Ed. París, Dalloz, 1980.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto, "Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940, México, INAP, 1984.

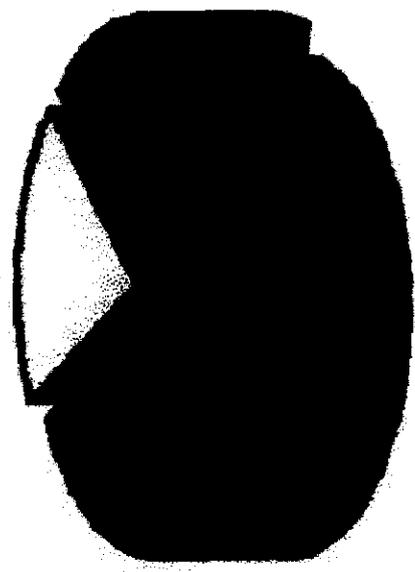
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Nueva Administración Pública Federal, 2ª Ed. México, Tecnos. 1978.
- SÁYAGUES-LASO, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I y II. 3ª Ed. Montevideo. 1972.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa 6ª. Ed.,. México, D.F. 1974.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Los Propósitos de la Desconcentración Administrativa". Colección Seminarios No. 1 Sría de la Presidencia. Dir. Gral. de Estudios Administrativos. 1976.
- SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne. "Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia". Colección Seminarios 1 de la Secretaria de la Presidencia. 1976.
- VALLINA VELARDE, Juan Luis de la, "La desconcentración Administrativa" Revista de Administración Pública, Madrid, N° 35 1961.
- VEDEL, Georges. "Droit Administratif", 7a. Ed. Paris, PUF, 1980.
- ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G. "La Desconcentración Administrativa y el Federalismo". Colección Seminarios No. 1 Sría de la Presidencia. Dir. Gral. de Estudios Administrativos. 1976.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa. México, D.F. 1997.
- DECRETO DE CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. Diario Oficial de la Federación. 1993.
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.
- LEY GENERAL DE POBLACIÓN. Porrúa. México. 1997.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa. 1997.
- PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1995-2000.
- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. Ed. Porrúa. 1997.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Disposiciones para el INM en 1998.

APÉNDICE

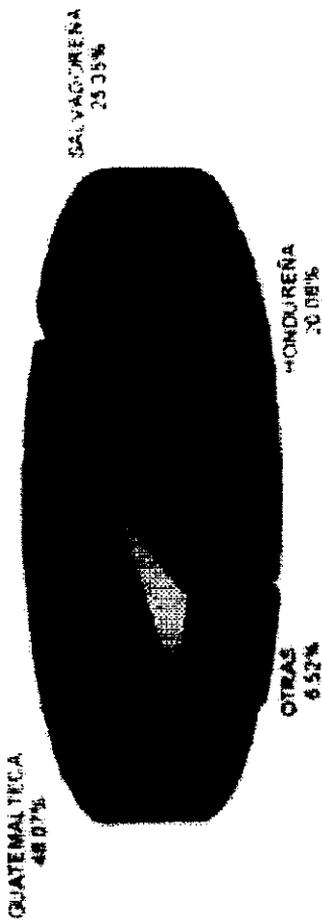
HUYEN DE LA VIOLENCIA Y
DESASTRES NATURALES
20%



ESCAPAN DE LA PERSECUCIÓN
POLÍTICA 17%

MIGRANTES
ECONÓMICOS 67%

EXPULSIONES Y RECHAZOS DE MÉXICO SEGÚN NACIONALIDAD 1990 - 1995.

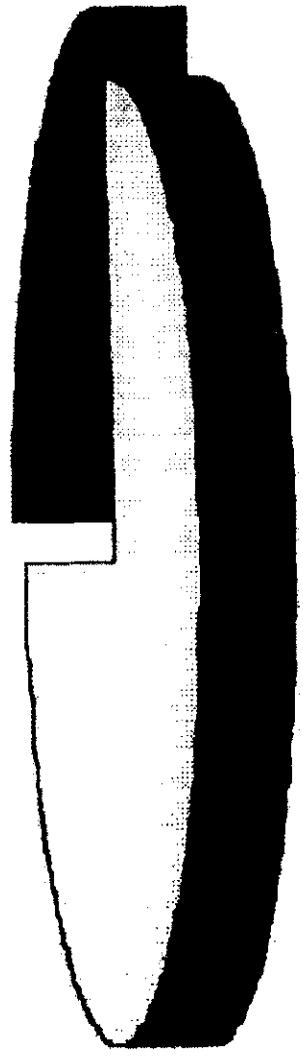


MEXICANOS EN EUA

INDOCUMENTADOS

24%

1.4 MILLONES



DOCUMENTADOS

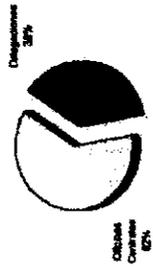
76%

4.5 MILLONES

TRÁMITES ATENDIDOS

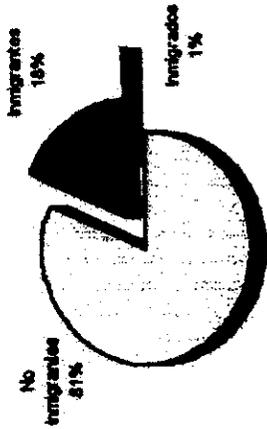


FOR CALIDAD MIGRATORIA

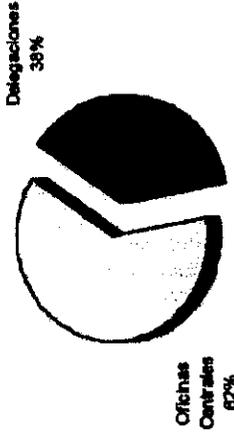


FOR LUGAR DE RESOLUCIÓN

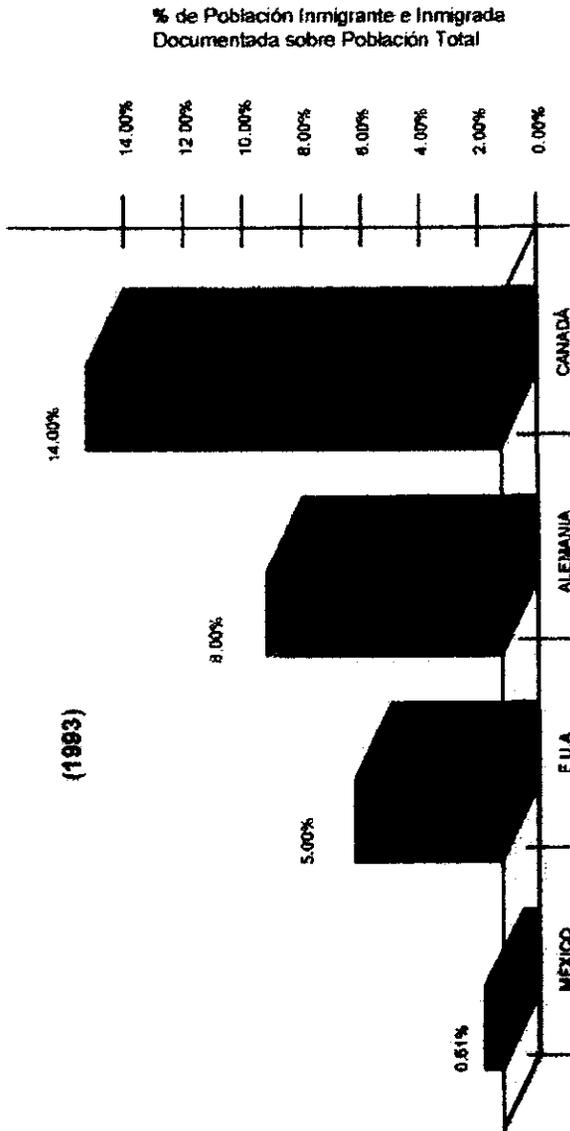
TRÁMITES ATENDIDOS



FOR CALIDAD MIGRATORIA



FOR LUGAR DE RESOLUCIÓN



Fuente: INAI, Anuario Estadístico 1993, INEGI, 1993 Statistical Year book of the INS; IAS Brothelund Software 1993; German Information Center; Embajada de Canadá; Análisis SUI.