



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

31/8  
ALIAS

**ILEGALIDAD JURIDICA DE LOS VISITANTES MIEMBROS  
DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES EN  
MATERIA MIGRATORIA DENTRO DEL  
DERECHO POSITIVO MEXICANO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**JAIR RODRIGUEZ CHAVEZ**

ASESOR: LIC. MARIO ARTURO DIAZ ALCANTARA

282059

México

2000.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**ILEGALIDAD JURÍDICA DE LOS VISITANTES MIEMBROS DE ORGANISMOS  
NO GUBERNAMENTALES EN MATERIA MIGRATORIA DENTRO DEL  
DERECHO POSITIVO MEXICANO.**

## DEDICATORIAS

A *Dios*: por haberme dado  
la dicha de vivir este  
momento, y darme todo  
lo que tengo, principalmente  
su amor y a mis seres  
queridos.

A mi mamá *Gloria*: Fuente de  
inspiración, mujer en todos  
sentidos, luchadora, firme y  
amorosa al mismo tiempo: sin ti  
no sería nada.

A mi Papá *Manuel*: porque  
a pesar de todos nuestros  
problemas, te quiero y sé  
que me quieres; un homenaje  
a tu esfuerzo, dedicación y  
trabajo.

A mi hermano *Abdala*:

esta tesis te la dedico especialmente a ti, de igual  
forma que deseo que logres  
alcanzar tus sueños,  
que tus decisiones sean firmes  
y claras, estudia y crece,  
pero crece con inteligencia.

A mi Alma Mater: la Universidad

Nacional Autónoma de México, campus  
Aragón y profesores, por todo lo que me  
dieron, mi mejor manera de retribuirlos  
es con mi título y mi más sincero apoyo  
para que de tí salgan muchos y grandes  
profesionistas.

A mi familia, amigos de toda la vida  
y también a mis compañeros del Instituto  
Nacional de Migración, por todo su apoyo  
y reconocimiento que me han brindado a través  
de los años, no los defraudaré, en mí tienen a  
un gran amigo.

A México y a mi pueblo Ayotla:  
por ustedes me dedico, yo sé  
que enfrentamos a grandes retos,  
no son imposibles, difíciles, cierto,  
pero creo que si construimos un presente  
con educación tendremos un futuro  
con bases firmes, en donde nuestro país  
y nuestras comunidades serán lo que siempre  
hemos querido: Un México libre e Independiente.

A todos ustedes: gracias.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.</b>	<b>5</b>
1. Concepto jurídico del extranjero.	6
2. Etapas evolutivas a través de la historia del extranjero en México.	9
2.1. Evolución histórica del México contemporáneo en materia migratoria.	16
3. Visitantes miembros de organismos no gubernamentales: surgimiento y evolución.	28
3.1. Injerencia de los visitantes miembros de organismos no gubernamentales en México.	36
<b>CAPÍTULO II. CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.</b>	<b>42</b>
1. Condición regular o legal del extranjero en México.	43
1.1. Calidades migratorias.	44
1.1.1 No inmigrantes. Explicación y particularidades.	45
1.1.2 Características migratorias del no inmigrante.	46
1.1.3 Documentos migratorios del no inmigrante.	50
1.2.1. Inmigrantes, explicación y particularidades.	52
1.2.2. Características migratorias del inmigrante.	53
1.2.3. Documentos migratorios del no inmigrante.	55
1.3.1 Inmigrados. Explicación y particularidades.	55
1.3.2 Documentos migratorios del inmigrado.	55

2.	Naturaleza jurídica de los documentos migratorios.	56
2.1	Diferentes tipos de documentos migratorios.	56
3.	Condición irregular o ilegal del extranjero en México.	57
4.	Condición general para regular a los visitantes miembros de organismos no gubernamentales.	60
4.1	Particularidades, acreditación y documentos migratorios de los visitantes miembros de organismos no gubernamentales.	65

### **CAPÍTULO III. ANÁLISIS METÓDICO DE LA FIGURA DE LOS VISITANTES MIEMBROS DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.**

1.	Comparación y restricciones constitucionales.	75
2.	Comparación y restricciones de acuerdo con la Ley General de Población..	82
3.	Análisis al reglamento de la Ley General de Población.	92
3.1.	Autoridades gubernamentales autorizadas para otorgar permisos a esta actividad.	94
4.	Crítica al sistema de otorgamiento de permisos a los visitantes miembros de organismos no gubernamentales.	104

### **CAPÍTULO IV. APLICACIÓN ESTRICTA DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y PROPUESTA JURÍDICA.**

1.	Interpretación idónea a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia migratoria	111
1.1.	Regulación idónea conforme a la Ley General de Población y su reglamento.	114

2. Beneficios sociales y políticos ante dicha regulación.	117
CONCLUSIONES.	119
ANEXOS.	123
BIBLIOGRAFÍA.	125

## INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno que cobra cada día mayor importancia en la comunidad internacional, y ocupa un puesto prioritario en la agenda de México. Se manifiesta de diversas formas y puede impactar a las naciones de maneras diferentes, y ello depende de los motivos que impulsen a los migrantes a dejar su país de origen; uno de estos móviles a recientes fechas ha sido el de un fenómeno que hasta hace poco tiempo, debido al flujo migratorio y también a la situación político-social del mismo, nos hemos visto envueltos en contradicciones muy graves dentro de la ley como son los visitantes miembros de organismos no gubernamentales, los cuales han tenido un auge a partir del grave problema social en Chiapas desde el año de 1994, donde gracias al rumor internacional de donde se decía que en nuestro país había una serie de violaciones a los derechos humanos, que el gobierno central explotaba a través de las autoridades estatales y locales a la población y una serie más de elementos algunos ciertos, otros falsos, con los cuales hicieron atractivo al exterior un panorama de especie de guerra civil frustrada. Imagen que a mi juicio es totalmente falsa, fuera de contexto y de la realidad social en México.

Algunos grupos de mexicanos apoyados desde el exterior por diferentes países así como también algunos extranjeros estudiosos de la ley, lograron analizar las debilidades e inaplicabilidad estricta de ésta, con el único fin e interés de intervenir de manera "legal" en asuntos internos de México, haciendo suponer una ayuda humanitaria de investigación o de una recomendación por parte de Naciones Unidas, cuando en realidad es una manera de intervenir en asuntos que sólo competen al Estado, logrando de esta manera uno de los

fraudes a la ley más grande en la historia del Derecho migratorio mexicano.

Tal fraude consiste en haber creado una figura jurídica, de la cual no existe regulación alguna en específico en nuestro Derecho positivo; cabe mencionar que de hecho el gobierno no ha encontrado elemento alguno para permisos para tener una actividad con la característica de visitante miembro de organismo no gubernamental; hasta cierto punto es sencillo obtener dicho permiso y prácticamente sin ninguna investigación a fondo y sería de las actividades en las cuales intervendrá el extranjero.

Importante es también que si bien es cierto que, no existe relación alguna entre la ley y la realidad, también es cierto existen otros aspectos que contradicen dichos permisos, como lo son todas aquellas restricciones que nuestra Constitución Política en sus diversos artículos como por ejemplo el 9°, 11°, y 33°, por citar algunos y de la Ley General de Población en sus artículos 3°, fracción VII, 4°, 7°, 3°, 42°, 43°, y 62°, así como los derivados de sus artículos correspondientes del reglamento, en donde de ellos podemos desprender muchas conclusiones que echarían por tierra la figura de los visitantes miembros de organismos no gubernamentales, conocidos entre la sociedad como "observadores internacionales".

Esta investigación, en primer lugar, tiene como objetivo principal tener una visión mas certera acerca de los vacíos de la Ley General de Población así como sus repercusiones en nuestra vida social, económica y política, de igual manera su influencia en la vida nacional e internacional; Otro de los objetivos, en segundo lugar, es hacer mención de la falta de objetividad que tiene la autoridad migratoria correspondiente para otorgar estos

permisos; De hecho este trabajo se encamina a buscar cuáles son los criterios políticos migratorios de aplicación a dicha figura, ya que de no establecerse una legislación acorde ha esa realidad, tendremos en cada conflicto o problema de esa índole constantes intervenciones de ese tipo, cuestión que no sería agradable para muchos de nosotros como mexicanos.

Al estudiar este fenómeno, pude darme cuenta cuál era el vacío que había dado origen a este problema, por ello, en la investigación desde el inicio y como puede aclararse en el capítulo primero, retome en poco de la historia de la condición jurídica del extranjero en México, una evolución histórica hasta nuestros días, poco más adelante hago un pequeño paréntesis con respecto a la historia de la problemática, ya que es muy interesante saber cuándo y cómo surgen estos grupos para darle una explicación lógica. En el segundo capítulo, ya entrando en materia, analizaré cuáles son las calidades y características migratorias del extranjero en México, es decir, su condición regular o idónea en el país, lo que nos establece la legislación aplicable para tal caso, y también la situación del extranjero cuando se encuentra irregular o lo que comúnmente llamamos "ilegal"; en este mismo capítulo observamos bajo que rubro se encuentra el visitante miembro de organismo no gubernamental, la forma de documentarse en la práctica y manera de acreditarse como tales. Ya en el capítulo tres, tenemos un análisis más completo de esta figura, su comparación con nuestras leyes, desde nuestra Carta Magna, hasta los normamientos mínimos y derivados de las mismas, de hecho es un acercamiento muy técnico y muy acertado ya que aquí mismo critico el sistema de otorgamiento de estos permisos. Por último, en el cuarto capítulo, expongo una postura de interpretación a la ley desde la idoneidad de la legislación hasta su aplicación y realidad, donde creo firmemente que de

llevarse a cabo una reforma, obtendríamos beneficios que a mediano y largo plazo tendrían un impacto óptimo para el país; al concluir éste trabajo, determino mi postura definitiva ante dicho problema y las reformas consecuentes.

Quiero agregar que el estudio de dicha figura nos da una idea más grande de cuán importante es no descuidar aspectos de indole nacional como lo es la soberanía misma y que se ve muy afectada al crear una figura ficticia, tan ilegal como el momento mismo de su creación y aplicación; realmente deseo que este trabajo sirva como base a un estudio serio y determinado en nuestro sistema legislativo, para una aplicación más concreta y correcta.

**CAPÍTULO I**  
**RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL**  
**EXTRANJERO EN MÉXICO**

## CAPÍTULO I

### RESEÑA HISTORICA DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.

#### 1. Concepto jurídico de Extranjero.

La palabra extranjero proviene del latín *extranarius*, de *extranarius*, extraño; pero tal vez cuando se adoptó esta definición era muy fácil determinar quienes eran los unos y cuales los otros, pero hoy en día, en un proceso de globalización, mediante el cual se nos quiere vestir a todos con el mismo uniforme, crear un individuo tipo que coincida en lenguaje, modo de expresión, moda, comunicación electrónica, esquema económico, etcétera, aunado a las grandes facilidades para el transporte y comunicación, es difícil establecer quien no pertenece a una comunidad.

En un futuro no muy lejano se cambiará el concepto de nacional y de extranjero que actualmente existe (un país una nacionalidad) por uno regional como el que ocurre actualmente dentro de la comunidad económica europea.

Los doctrinarios del Derecho Internacional Privado se refieren al término extranjero de diversas maneras, destacando lo señalado por Niboyet "... los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros..."<sup>1</sup> y el objeto de un concepto de nacionalidad es precisar tal separación; por su parte el maestro Carlos Arrellano García en su obra *Derecho Internacional Privado* precisa que "... tiene el carácter de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerado como nacional..."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> NIBOYET, J.P. *Principios de Derecho Internacional Privado*. Ed. Nacional. México, D.F. 1970. p. 30.

<sup>2</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. Ed. Porrúa. Séptima edición. México, 1984. p. 384.

Como se ha podido apreciar, los doctrinarios tampoco dan una definición concisa y precisa sobre el término y sujeto extranjero, pudiendo decirse que lo que se debe establecer es quien es nacional y por exclusión se determinara quien será extranjero.

El concepto que se adoptará ( para no crear mayor confusión) será el dado por la ley, es decir, consideraré extranjero al que no posea las calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución a la que me refiero en párrafos anteriores.

En mi opinión, tiene el carácter de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerado como nacional.

“... Es necesario hacer las siguiente aseveraciones:

- a) Los extranjeros pueden o no estar sometidos simultáneamente a más de una soberanía. No lo estarán si no existe al mismo tiempo un punto de conexión que lo ligue con otro Estado. Lo estará un extranjero sí, por su domicilio, por su nacionalidad; por la realización de una conducta, por la tenencia de bienes, etcétera, esta vinculado con mas de un Estado. Por tanto, el sometimiento simultáneo a más de una soberanía no es el elemento de definición de la categoría de extranjero.
- b) La persona física o moral extranjera puede ser súbdita de otro Estado o carecer de nacionalidad. Existen extranjeros que no son súbditos de otro Estado. Ello implicaría que no tendrán derecho obligado a protegerlos pero no significa que no tengan un tratamiento disímolo al que corresponde a los nacionales. Tiene importancia, desde luego, que se determine si un extranjero es o no nacional de otro Estado para que se defina si existe la posibilidad de protegerlo o para examinar si su nacionalidad tiene derechos y obligaciones especiales y no comunes al resto de los extranjeros. Lo relevante es dejar fijado que no es elemento de la definición que sea nacional de otro Estado.

- c) No es menester tampoco que el extranjero se encuentre en el territorio de un Estado del que no es nacional. Exigir la presencia material del extranjero en el Estado en que no es nacional es una exigencia inadecuada puesto que el status jurídico propio del extranjero le puede corresponder por realizar actos jurídicos por tener bienes, por realizar cualquier situación conectada con las normas jurídicas de un Estado del que no es nacional.
- d) Por último y para recalcar, el concepto del extranjero es una noción que se obtiene por exclusión, será extranjero el que no reúna las condiciones adecuadas por un sistema jurídico estatal determinado para ser considerado como nacional.

Todo ello nos remite a lo establecido por la propia constitución en sus artículos 30º, 33º y 73º. ”<sup>3</sup>

“De la nacionalidad Mexicana.

## CAPÍTULO II. De los Mexicanos.

Artículo 30. - La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A). Son Mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional de padre mexicano en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). Son mexicanos por naturalización:

<sup>3</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, op. cit. p. 383-384.

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización,  
y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

“CAPÍTULO III. De los extranjeros.

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

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

“... De las facultades del congreso.

Artículo 73. – El congreso tiene facultad:

Fracción XVI. – para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...”

2. Etapas evolutivas a través de la historia del extranjero en México.

Comenzaremos esta revisión a través de los hechos más importantes que se suscitaron dentro del Derecho migratorio mexicano y cómo fue evolucionando en sus primeros intentos de regular al extranjero o no nacional:

A) Derecho español antiguo.

“ El punto de partida de un bosquejo histórico de la condición jurídica de los extranjeros en México debe hallarse el conocimiento de la legislación española que tubo aplicación desde la conquista, abarcando toda la época del México independiente se produjo la vigencia del viejo derecho español pues nuestro país estaba demasiado ocupado en estructurar jurídicamente un gobierno para legislar en materia de extranjería. Por otra parte, era menos que superfluo regular la situación jurídica de los extranjeros pues, no existía en México extranjeros o existían en una insignificante minoría como consecuencia del aislamiento a que España sujetaba a sus colonias para evitar influencias de otros países colonialistas de su época. ”<sup>4</sup>

La vigencia del antiguo Derecho español en México, cronológicamente se sitúa en todo el periodo colonial y de la consumación de la independencia hasta la iniciación de la Reforma. En éste Fuero Real que conforme a la ley 5ª, título 6º libro I, prohíbe la aplicación de las leyes extranjeras en los juicios, mandando a todos sujetarse a dicho fuero, bajo la pena de una fuerte multa en caso contrario. No obstante ello, algunos preceptos de este ordenamiento reconocían a moros y judíos el derecho de registrarse por sus propias leyes, prohibiendo la coacción para que adopten el credo cristiano. A los peregrinos y romeros se les colocaba bajo la protección del Rey, prohibiéndose ejercer violencia sobre ellos y cambiar en su perjuicio la medida y precio de las cosas, bajo amenaza de severas penas a los infractores.

Otro esfuerzo de la tendencia unificadora en la legislación antigua española lo representan las siete partidas. Las Leyes de la Partida, en la ley 15ª, título 14º, partida 1ª, establecen la sujeción de nacionales y extranjeros a lo dispuesto en ese cuerpo de leyes y la ley 6ª, título 4º, y partida tercera, ordena a los jueces que los pleitos se decidan por las leyes del citado código. Concretamente, en materia de extranjería es favorable la actitud de este ordenamiento frente a los extranjeros aunque sean moros y judíos cuando estos extranjeros llegasen a España por motivos comerciales o cualquier otro, estableciéndose que se evitara toda coacción en contra de ellos respetándose sus cuerpos y sus mercancías. Las leyes de partidas imponían penas severas para aquellos que impidiesen a otros disponer

---

<sup>4</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, op. cit., pp. 420-428

libremente de sus bienes por testamento, disposiciones que también se referían a los extranjeros.

Con el descubrimiento de América se prohíbe a los extranjeros ejercer el comercio en las Indias. Esta práctica aislacionista colonial produjo en la metrópoli la necesidad de hacer concesiones a los extranjeros para distraer su atención de los intereses coloniales españoles en el nuevo continente.

Las leyes de Indias son una recopilación de disposiciones que, referidas a la condición jurídica de los extranjeros, representan la tendencia de aislamiento que adoptaron los españoles respecto a sus colonias. Se prohibió el acceso de los extranjeros, a estas tierras a través de diversas disposiciones entre las que cabe citar las siguientes: Ningún extranjero ni persona prohibida, puede en las Indias, ni pasar a ellas, bajo pena de la vida y pedimento de bienes.

Las autoridades debían procurar la limpieza de la tierra de extranjeros.

#### B) Derecho del México Independiente.

- a) Constitución de Apatzingán de 1814: Una fórmula precursora de lo que había de ser el Derecho del México Independiente está representada por la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814. Este documento constitucional adopta la tendencia asimiladora del elemento extranjero radicando en el territorio mexicano. Así el artículo 14 estipulaba que los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de cartas de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley. En relación con los extranjeros que no pudieran asimilarse al elemento nacional en los términos del artículo 14, disponía el artículo 17 que los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal de que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión católica, apostólica, romana.

- b) Plan de Iguala: También poco antes de consumada la independencia de México, el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 sugiere un trato de plena igualdad de nacionales y extranjeros.
- c) Tratado de Córdoba: El 24 de Agosto de 1821, Agustín de Iturbide y Juan de O'Donojú suscribieron el tratado de Córdoba mediante el cual se determina la soberanía e independencia de lo que llamaría el imperio mexicano. En el artículo 15 de este tratado se estableció, sin distinción entre nacionales y extranjeros, el derecho de toda persona de trasladarse con su fortuna a donde le convenga de tal manera que los europeos avecinados en Nueva España y los americanos residentes en la península podían permanecer en cualquiera de los dos lugares, adoptando como patria el nuevo o el antiguo Estado.
- d) Bases constitucionales de 1822: El segundo congreso mexicano, al instalarse el 24 de febrero de 1822, estableció diversas bases constitucionales, entre ellas, se determinó que el congreso soberano declarararía la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo.
- e) Decreto del 16 de mayo de 1823: A través de este decreto el congreso constituyente dió autorización al poder ejecutivo para pedir carta de naturalización a favor de los extranjeros que lo solicitaren, bajo los requisitos exigidos por el mismo decreto.
- f) Decreto del 7 de octubre de 1823: A sólo dos años de haberse consumado la independencia se les da cabida a los extranjeros en la adquisición de negociaciones mineras derogándose la legislación española restrictiva que estuvo antes de la independencia y dos años posteriores a la consumación de ésta.
- g) Decreto del 18 de agosto de 1824: A efecto de incrementarse la inmigración extranjera y resolver el problema de escasez demográfica, el decreto del 19 de agosto de 1824, sobre colonización ofreció a los extranjeros que vinieran a establecerse a México toda clase de garantías en sus personas y propiedades.

- h) Acta constitutiva del 31 de enero de 1824: La igualdad de derechos de nacionalidades y extranjeros se preconiza en éste documento constitucional, a través de los artículos 30 y 31, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 30: La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y el ciudadano.

Artículo 31: Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes”.<sup>5</sup>

- i) Decreto del 10 de mayo de 1827: este decreto prohibió a los españoles que ejercieran cargos o empleos públicos.
- j) Decreto del 20 de diciembre de 1827: Este decreto ordenó la expulsión de los españoles, habiéndose derogado el 20 de marzo de 1829.
- k) Decreto del 12 de marzo de 1828: El artículo 6º de éste ordenamiento, estableció que los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas descritas se encontraban bajo la protección de las leyes y gozaban de los derechos civiles que ellos conceden a los mexicanos, a excepción de adquirir las propiedades en territorio rústico que, conforme a las leyes vigentes, no pueden obtener los no naturalizados.

C). Leyes constitucionales de 1836.

La primera de las siete leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1836, referente a los derechos y obligaciones de habitantes de la República, dedicó los artículos 12 y 13 a determinar la condición jurídica de los extranjeros, en los siguientes términos:

“ 12. Los extranjeros introducidos en la República, gozan de todos los derechos naturales, y además los que se estipulan en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y

<sup>5</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. op. cit., p. 424

están obligados a respetar la religión y sujetarse a las leyes del país en las cosas que puedan corresponderle”.

“13. El extranjero no puede adquirir en la República, propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casarse con una mexicana y se arreglase a los demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones”.<sup>6</sup>

D). Bases orgánicas de 1843.

El artículo octavo de las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 establecía como obligaciones de todos los habitantes de la República, sin establecer diferencia entre nacionalidades y extranjeros, las de observar la Constitución y las leyes, y obedecer a las autoridades.

E). Las leyes del segundo imperio.

El 10 de abril de 1865 el emperador Maximiliano escribió el estatuto provisional del imperio mexicano. En este cuerpo de disposiciones se dedicó al artículo XV a enunciar las garantías individuales (art. 58 al 81) de que gozarían todos los habitantes del Imperio, sin haber trato diferencial a nacionales y extranjeros.

Prácticamente el trato a nacionales y extranjeros era completamente igual si no fuera porque el artículo 54 establecía como obligación exclusiva de los mexicanos defender los derechos e intereses de su patria y por el artículo 65 que establecía como obligación exclusiva de los ciudadanos inscribirse en el padrón de su municipalidad y a desempeñar los cargos de elección popular, cuando no tengan impedimento legal.

F) Constitución de 1857.

La postura de la Constitución de 5 de febrero de 1857, en relación con los extranjeros, se deriva del análisis de tres de sus preceptos: los artículos 1º, 32º, y 33º.

El artículo 1º es el artículo general en el que se establece que los derechos del hombre son las base y el objeto de las instituciones sociales.

<sup>6</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. op. cit. p. 425.

Los artículos 32 y 33 de la Constitución de 1857 son disposiciones especiales en las que ya se asienta un trato diferencial. Conforme al artículo 32, los mexicanos serían preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. El artículo 33 establece expresamente, en favor de los extranjeros, que éstos tienen derecho a las garantías consagradas por la sección primera del título I de esta Constitución pero reserva a favor del gobierno la facultad para expeler al extranjero pernicioso.

G) La ley de extranjería y naturalización de 1886.

La ley de 28 de mayo de 1886, conocida con el nombre de Ley Vallarta, por haber sido su autor el insigne Ignacio L. Vallarta, reguló como su misma denominación lo indica, en tema de la condición jurídica de los extranjeros al lado tópico de la nacionalidad.

Este ordenamiento dedicó todo el capítulo IV a los derechos y obligaciones de los extranjeros, regulando la situación jurídica de los extranjeros en los artículos del 30 al 40.

Un autor mexicano, José Algara, contemporáneo de dicha ley, al hacer la exégesis de la misma, resaltaba que el ordenamiento en cuestión admite plenamente para el extranjero el goce de los derechos civiles. Esta afirmación, en realidad, no es tan absoluta porque el artículo 30 de la ley en estudio establecía la salvedad consistente en las prerrogativas del gobierno para expeler al extranjero pernicioso.

Apunta Algara que no faltó el deseo al legislador mexicano para consignar la plena igualdad de los extranjeros pero, tuvo que limitarse dicha igualdad por la reciprocidad. Esto debido a que no es posible adoptar en un principio del que se aceptaría por algunos la parte favorable, sin otorgar reciprocidad. La experiencia lo enseña: concederíamos la más amplia libertad al extranjero, y éste reclamaria toda clase de derechos que no conocería en su país, igual libertad para el mexicano.

La lectura del articulado referente a la condición jurídica del extranjero conforme a la ley de 1886, nos sugiere las siguientes reflexiones:

- a) En principio se desea la igualdad de nacionales y extranjeros tanto para el goce de los derechos civiles como para el disfrute de las garantías individuales consagradas por la Constitución de 1857 (artículo 30).
- b) El principio anterior tiene varias salvedades restrictivas para los extranjeros:
- El gobierno mexicano puede expeler al extranjero pernicioso (artículo 31 y 38).
  - Por razones de reciprocidad la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros (artículo 32).
  - Los extranjeros no gozan de derechos políticos que corresponde a los ciudadanos mexicanos (artículo 36).
- c) El principio de igualdad también sufre excepciones favorables a los extranjeros en la ley de 1886:
- Los extranjeros pueden apelar a la vía diplomática en caso de denegación de justicia o de retardo voluntario en su administración (artículo 35).
  - Los extranjeros están exentos del servicio militar (artículo 37).

## 2.1. Evolución histórica del México contemporáneo en materia migratoria.

A partir del México independiente, predominó la idea de aprovechar los recursos naturales atrayendo a población extranjera. Esta política de inmigración abierta, fue paulatinamente evolucionando hasta formar hoy día una tendencia para la admisión de extranjeros que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

A lo largo de nuestra historia, se promulgaron leyes que concedían a los extranjeros que quisieran establecerse en territorio nacional, los mismos derechos que a los mexicanos, excluyendo los derechos políticos y la posibilidad de adquirir propiedad rústica. En este sentido, se establecieron reglas en la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, que estuvo vigente hasta 1934.

En congruencia con los principios constitucionales, entonces en vigor, en 1908 se promulgó la primera Ley de Inmigración, que inició su vigencia el primero de marzo de 1909 y reconoció la plena igualdad entre todos los países. A su vez, confería al gobierno amplias atribuciones para la admisión de extranjeros, limitadas esencialmente por razones de salud pública. En materia de emigración, continuó vigente la Ley de Extranjería y naturalización del 28 de mayo de 1886.

La ley de inmigración de 1908 contenía normas para los inmigrantes y en particular para aquéllos que se acogieron a las condiciones establecidas en la Ley de Colonización de 1893. Además incluye disposiciones para prohibir la entrada al país de extranjeros que tuviesen algún padecimiento contagioso, fuesen prófugos de la justicia, hubiesen cometido delitos sancionados por las leyes mexicanas o se convirtiesen en una carga pública por vagancia o malvivencia, configurándose todo ello en un esquema de criterios migratorios.

Con el transcurso del tiempo, la Ley de 1908 constituyó un obstáculo para regular adecuadamente el ingreso de extranjeros perniciosos al territorio nacional, lo que propiciaba diversas consecuencias en los ámbitos sociales, económicos y laborales, principalmente.

En la Ley de Migración vigente a partir del 10. de junio de 1926, que deroga a la de 1908, se adopta una política tendiente a proteger los intereses de la población mexicana y de la economía del país. A su vez, se reglamentaba la emigración y se organizaban los servicios de migración sobre bases más amplias.

En su articulado, establecía la obligación de los extranjeros de someterse a la inspección de las autoridades migratorias, comprobar su buena conducta y forma honesta de vivir y enumeraba los casos en los que se restringía la inmigración de extranjeros a la República.

En dicha ley, también surgen reglas taxativas para la inmigración de trabajadores, a fin de regular el acceso de mano de obra extranjera y proteger las fuentes de trabajo para los nacionales. Establece un impuesto del inmigrante y reglamenta el fenómeno migratorio por vía aérea que ya constituía un medio de transporte de importancia. Es la primera que alude a las calidades de Inmigrante y Emigrante.

La Ley de Migración de 1926 dispuso la creación de una tarjeta de identificación "que firmará el emigrante por triplicado, en unión del delegado de migración". Este documento tenía el propósito de identificar a los migrantes, nacionales y extranjeros y acreditar el cumplimiento de las normas migratorias, porque su carencia implicaba la presunción, *juris tantum*, de que el migrante incurría en faltas a la Ley.

Esta misma norma estableció el primer esbozo del Registro de Extranjeros, al que se

incorporó documentación con los datos de nacionalidad, motivo de la internación, medios de subsistencia y otros que se asentaban en la tarjeta de identificación de los extranjeros.

El capítulo VII de este ordenamiento estableció los principios aplicables a la emigración de nacionales, haciendo énfasis en lo relativo a la emigración por motivos laborales. Por primera vez, se estructuró un capítulo que determinaba las sanciones, administrativas y penales, para aquéllos que violaban la ley.

En diciembre de 1929, durante una convención de delegados de migración, se inició la discusión y formulación de las reformas a la ley vigente, acordes a la problemática de la época. En consecuencia la ley de Migración de 1930 consideró las necesidades y problemas de cada una de las oficinas establecidas en las diferentes regiones de la República e instituyó, con mayor formalidad el Registro de Extranjeros.

En la ley citada, vigente a partir del 30 de agosto de 1930, el servicio migratorio estaría exclusivamente a cargo de la Secretaría de Gobernación que, entre otras atribuciones, ejercería la de investigar las causas de la emigración regional, su previsión y remedio y de información e instrucción a los emigrantes, a fin de evitarles dificultades en el exterior.

La diferencia cabal de lo que significa la calidad de no inmigrante y la de inmigrante, como se entiende actualmente, se da en la Ley de Migración de 1930, al ofrecer, por primera vez, criterios claros en el orden demográfico, ya que presenta una marcada distinción entre los motivos o propósitos de un extranjero al entrar al país y en

particular cuando éste pretendía establecer su residencia. Es importante señalar que es en 1932 cuando se publica el primer reglamento sobre una ley de migración.

En la década de los treinta se estableció el Primer Plan Sexenal que sirvió de pauta a las labores del Ejecutivo. En el plan se estimó necesaria la reorganización del servicio de migración, atendiendo al hecho de que los movimientos de población presentaban características especiales, motivo por el cual en la Ley General de Población de 1936, quedaron comprendidas las materias de migración, demografía, turismo, identificación personal y las demás necesarias para el desarrollo demográfico. Así mismo, prevé la creación de la Dirección General de Población como dependencia de la Secretaría de Gobernación.

Disponía dicha Ley, que los extranjeros constituyen un depósito de dinero en efectivo ante el Banco de México, cuyo propósito era garantizar el pago de los gastos del transporte de regreso al país de origen. Era condición sine qua non para ser admitidos y se le llamó depósito de repatriación.

A su vez, ratifica el funcionamiento del Registro de Extranjeros, facultando los ayuntamientos y delegaciones de los gobiernos locales del Distrito y territorios Federales para su control, quienes debían reportar informes trimestrales al Departamento de Migración.

Conforme a la Ley General de Población de 1936, primera con este nombre, la Dirección General de población tenía, a su cargo, entre otras atribuciones, las políticas de

aumento de la natalidad y de fomento al turismo. En este último empeño, se establece el Servicio de guías de turistas que autorizaba esa Dirección.

Se crea, así mismo el Consejo Consultivo de Población con representantes de siete Secretarías de Estado y dos departamentos Administrativos cuya presidencia ejercía el Director General de Población. Este órgano fue dotado de amplias atribuciones para fomentar la corriente migratoria interior hacia los lugares convenientes, tendiendo a limitar o restringir la que se dirige hacia los centros densamente poblados o de recursos insuficientes

Esta Ley prohíbe por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores y conmina con multa a patrones y empresas que ocupan personas que no comprueben su estancia legal.

También instituye el Servicio Nacional de Identificación para los habitantes de la República, que regulaba la expedición de cédulas de identidad con laboratorios de identificación, a través de fichas dactiloscópicas. Esta identificación era obligatoria para funcionarios públicos y prestadores de servicios profesionales, concesionados o de interés general.

El antecedente director de las normas migratorias vigentes lo encontramos en la Ley General de Población de 1947, que viene a amalgamar factores reales de movilidad demográfica derivados de la posguerra y principios humanitarios, que armonizó con el interés nacional.

Conceptualmente puede afirmarse que la Ley de 1947 es el cuerpo legal que inspira las normas que nos rigen. En ella aparecen las tres calidades migratorias vigentes: no inmigrante, inmigrante e inmigrado, así como la definición aún válida, de cada una de ellas, describiendo las características migratorias del no inmigrante y del inmigrante.

A su vez prevé facilidades para la repatriación de connacionales; se empieza a tomar en consideración la necesidad de ser selectivos con los flujos migratorios y simplifica la internación de inversionistas, técnicos, peritos o personal especializado.

Como signo diferencial de las condiciones socio políticas de la época debe señalarse que la Ley General de Población de 1947, consigna como uno de sus principales objetivos, el aliento al aumento de la población por su crecimiento natural y por la migración.

Se instituye también, el Consejo consultivo de población para el estudio y resolución de los problemas demográficos, integrado por ocho secretarías de estado, bajo la presidencia de la Secretaría de Gobernación y crea el Registro de Población e identificación personal, que coordina ambos servicios, bajo la autoridad de una oficina central. Finalmente, establece la admisión de perseguidos políticos de países americanos, iniciando así el procedimiento del derecho de asilo.

A diferencia de la inmediata anterior, la legislación en vigor a partir del 7 de enero de 1974, enfatiza la marcada elevación del ritmo de crecimiento de nuestra población, uno de los más altos del mundo, que limita considerablemente la capacidad de ahorro y

encarece los múltiples servicios que demanda.

Por ello se precisa una política demográfica adecuada para la época a las necesidades actuales que se oriente a crear mejores condiciones de vida para nuestro pueblo a lograr mayor productividad un buen nivel de empleo y a distribuir más justamente el ingreso.

En este sentido, se conservan atribuciones de la Secretaría de Gobernación para ser el conducto del Ejecutivo Federal en la resolución de los problemas demográficos nacionales, se fijan las bases jurídicas operativas de la coordinación de numerosas Secretarías así como departamentos de Estado y se estructura al Consejo Nacional de Población como pieza maestra para una acción integral en ese campo.

En materia migratoria, los puntos más relevantes se manifiestan al ampliar los beneficios de asilo territorial a todos los extranjeros. En lo relativo a las calidades migratorias de no inmigrante y de inmigrante se dan algunos cambios como la ampliación de la figura del rentista y se posibilita que pueda realizar actividades de tipo académico y docente.

A su vez, la adquisición por parte de los extranjeros de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas, requiera permiso previo de la Secretaría de Gobernación. Finalmente, uno de los grandes avances consistió en la creación del delito por el que se sanciona a aquéllos que lucran con las necesidades de los migrantes: los traficantes de indocumentados.

Esta misma norma ordena a las autoridades administrativas y judiciales, no dar curso a las gestiones que promueven extranjeros si no comprueban su legal estancia en el territorio de la República y sienta los principios fundamentales de los procedimientos administrativos para regular la situación migratoria de aquéllos. Exige para la persecución de los delitos migratorios la querrela de la Secretaría de Gobernación.

En 1990, se incorporan reformas a la Ley de 1974 para crear la característica de no inmigrante refugiado, ampliando el esquema de protección humanitaria para el perseguido y en unión de la figura ya existente de no inmigrante asilado, se proyecta internacionalmente como un cuerpo legal que en esos aspectos supera cualquier convención que al efecto hubiese sido signada.

Por su parte, las reformas del 22 de julio de 1992 establecen el Registro Nacional de Población y la Clave Unica de Registro de Población (CURP), con la finalidad de registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Por la gran confiabilidad y amplitud de los datos, dicho registro implica múltiples beneficios para cada persona y la administración pública en general.

Es pertinente agregar que durante la vigencia de esta ley, por decreto publicado el 19 de octubre de 1993, se creó el Instituto Nacional de Migración, órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyos objetivos son la planeación,

ejecución, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, también en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal interesadas.

En esa administración se trabajó por enriquecer nuestra política migratoria con acciones concretas que expresan su carácter humanitario, sin desconocer la obligación del Estado de salvaguardar nuestras fronteras, ni su atribución constitucional para regular e impulsar el valioso aporte de la migración al desarrollo nacional.

Conforme lo establece el plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad y su defensa así como su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano.

De esta manera, la política migratoria se actualiza, se consolida mediante el perfeccionamiento de las disposiciones legales y administrativas que la rigen. Con idénticos propósitos se amplió la cobertura geográfica de las oficinas regionales del Instituto Nacional de Migración, se dignifica el funcionamiento de las estaciones migratorias, se combate el tráfico de personas, se protege a los migrantes de abusos por parte de organizaciones criminales así como de posibles extorsiones de la autoridad y se capacita al personal migratorio.

Las reformas y adiciones a la Ley General de Población de 1974, publicadas el 8 de noviembre de 1996, que forman parte de uno de los 20 programas estratégicos aprobados por el Presidente de la República para el Instituto Nacional de Migración, se orientaron por tres objetivos primordiales de la política migratoria de dicha administración.

- a) Contribuir de manera permanente a la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales alentando 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 del personal, la modernización tecnológica, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio así como de honestidad.

Las reformas y adiciones referidas, se agrupan en cinco grandes apartados:

- Otorgar mayor protección a los derechos humanos.
- Proporcionar mayor seguridad jurídica en los trámites y procedimientos.
- Propiciar la integración familiar.
- Combatir con mayor rigor el tráfico de seres humanos, y
- Adaptar las características y modalidades migratorias a las circunstancias actuales.

Las reformas otorgan facilidades adicionales a los estudiantes para que, siendo habitantes de zonas fronterizas, tengan acceso y salida fluidos a nuestro territorio.

A efecto de fomentar la integración familiar, se faculta a familiares de los inmigrantes a realizar actividades lucrativas y bajo condiciones especiales, la permanencia en el país de extranjeros, a pesar de que hayan disuelto su vínculo matrimonial.

Interesante es observar que, cuando un conjunto de actividades, con un denominador común, es realizado por extranjeros en territorio nacional, adquiriendo una significación real en los procesos migratorios, deben ser catalogadas como nuevas características migratorias y en ese sentido ser incorporadas en texto de Ley. Esta situación, reiterada en cada reforma, se da nuevamente en 1996 para crear en la calidad de no inmigrante las características de "ministro de culto" y de "corresponsal".

En la calidad de inmigrante, estas reformas incluyen la figura de "asimilado" como nueva característica migratoria, que toma en cuenta actividades no consideradas en las otras características migratorias que señala la ley, a fin 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.

"Esta mención, de trascendente contenido humanitario y social beneficiará a extranjeros que realicen actividades no calificadas en otras características, en aras de su vinculación al país y a la integración familiar. Así mismo se adiciona el capítulo que regula los procedimientos para agilizar los trámites de internación, permanencia y salida de extranjeros.

En materia migratoria el legislador ha sido capaz de rescatar lo valioso de la experiencia histórica para hacer perdurar disposiciones que han solucionado problemas diversos, pero el quehacer legislativo también ha transformado la norma para adaptarla a las nuevas necesidades surgidas de la realidad social, económica y política del país.

Esta exposición sucinta de los lineamientos esenciales de la legislación que ha servido de base en este siglo a la política migratoria de una nación en continuo crecimiento, ha pretendido poner de relieve algunos de los retos que plantea al Estado la gran complejidad y la intensa dinámica de los fenómenos poblacionales”.<sup>7</sup>

### 3. Visitantes miembros de organismos no gubernamentales: surgimiento y evolución.

Realmente ésta investigación ha sido, desde mi punto de vista, una labor ardua ya que no ha sido fácil indagar sobre el tema dado que es muy reciente la mención de esta figura y no hay prácticamente nada escrito al respecto, inclusive las propias autoridades encargadas de este hecho divagan bastante y es muy contradictorio lo que se habla de ellos.

He investigado al respecto y quiero antes de entrar de lleno al tema aclarar que la historia de los organismos no gubernamentales va casi de la mano con la historia de las organizaciones civiles o las también llamadas “sociedades civiles” (según lo estipula el Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal, en sus artículos 2688 y 2699, marcándolos como “sociedades civiles”, abreviatura S.C., o bien “asociación civil” abreviatura A. C.). por lo cual es muy importante mencionar la diferencia existente entre ambas:

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Migración. *Compilación histórica de la legislación migratoria en México (1909-1996)*. 1ª. Ed. Secretaría de Gobernación. Comentarios de Introducción por Cesar Becker Cuéllar, Exsubsecretario de población y de servicios migratorios. P. p. X-XI.

- Sociedad civil: Artículo 2688: "...los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial"<sup>8</sup>, lo cual nos da una idea clara que se persigue un fin común entre los socios, comercial o no y con un beneficio a quien representan o para con sus fines, es decir, de ayuda altruista.

- Organismos no gubernamentales: "Estos son regulados por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su reglamento de la Ley de dicha Comisión, y se constituyen de momento o definitivamente con respecto a un problema o situación en específico, pero sin algún reconocimiento de tipo oficial alguno; Ocasionalmente se constituyen en sociedades civiles, teniendo de ésta forma personalidad jurídica, los organismos no gubernamentales en su mayoría actúan fuera del contexto de la ley y sin reconocimiento gubernamental",<sup>9</sup> cuestión que analizaré en los capítulos subsiguientes.

" Por lo que respecta a su historia universal no existen grandes precedentes, sin embargo los organismos no gubernamentales comienzan a tener gran importancia a partir de las dos guerras mundiales, las cuales han sido, paradójicamente, el punto de partida y el incentivo más importante que ha tenido la humanidad para comprometerse a crear organismos internacionales capaces de prevenir conflictos y de encontrar fórmulas de convivencia armónica entre los pueblos".<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Código Civil para el D.F. en materia común y para toda la República en materia federal. Editorial Porrúa; 63 a. Edición, México, D.F. 1994. P. p. 465 - 466.

<sup>9</sup> Programa Interinstitucional de capacitación y promoción para personal de migración 1997-1998. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, D.F. 1997. P.13.

<sup>10</sup> Ibid. Página 19.

En febrero de 1945, durante la Conferencia de Yalta, se elaboró la Carta de las Naciones Unidas, misma que establece en su preámbulo la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de hombres y mujeres.

De este modo se inicia la internacionalización de los Derechos Humanos.

A raíz de los conflictos era necesario establecer un catálogo de derechos, la uniformidad necesaria para que en todas partes fuesen respetados y, sobre todo, protegidos cuando algún Estado decidiera suspenderlos, imitarlos o eliminarlos arbitrariamente.

Dada la importancia del tema en 1946 fue creada la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a la que se encomendó la redacción de una carta internacional de derechos.

Como resultado de dichos trabajos, en diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala en su artículo 1o: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"<sup>11</sup>

La Organización de las Naciones Unidas ha realizado grandes esfuerzos para obtener el reconocimiento de los diversos derechos considerados separadamente así como los organismos o instituciones para su estricta aplicación.

---

<sup>11</sup> Programa Interinstitucional de Capacitación. op. cit., p.19

Haré una breve mención que nos interesa de algunas convenciones, estatutos y declaraciones, de las cuales existen organismos que tienen el mismo nombre o se recurre o se crea una comisión especial a través de la Asamblea General, o bien, a través de sus propias comisiones o del Tribunal Internacional para su aplicación:

- Convención sobre la Prevención y castigo del crimen de genocidio (1948).
- Convención sobre refugiados ( 1951)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas formas de discriminación racial (1965).
- Declaración sobre asilo territorial (1957)
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes contra la humanidad (1968).
- Declaración sobre la protección de la mujer y del niño en situaciones de emergencia y conflictos armados (1974).
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes (1975).
- Convención para la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (1981).
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas (1992).

Es importante destacar que los diez instrumentos fundamentales sobre Derechos Humanos, hasta junio de 1994, 174 Estados miembros de la ONU y tres no miembros siendo parte de uno o más de ellos, y que sólo diez Estados no eran parte de ninguno. En

este sentido, no deja de sorprender que Estados Unidos de América sólo se haya adherido a uno de estos diez instrumentos internacionales al pacto internacional de Derechos civiles y políticos.

En América, el sistema de protección de los Derechos Humanos se encuentra establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La carta de la OEA fue adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). En esa misma conferencia se proclamó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Esto significa que las naciones americanas resolvieron crear al mismo tiempo un organismo intergubernamental y una declaración solemne sobre Derechos Humanos que enmarca toda su acción futura. En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos también llamada Pacto de San José de Costa Rica vigente desde 1978.

En 1953 fue creada la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este órgano cuyo fin principal es promover la observación y la defensa de los Derechos Humanos a la vez actuar como órgano consultivo de la OEA en esta materia. Esta compuesta por siete miembros electos a título personal por la Asamblea General de la OEA y tiene su sede en Washington D.C.

La CIDH examina denuncias sobre violación a los Derechos Humanos que le dirigen personas e instituciones del continente. Solicita informes a los Estados y cuando es

invitada por uno de ellos, efectúa visitas para apreciar la situación en el lugar mismo de los acontecimientos.

Cuando lo cree necesario, formula observaciones a los gobiernos para que adopten leyes y políticas sobre el tema. Anualmente rinde un informe a la Asamblea General de la OEA donde se analiza la situación de los Derechos Humanos en el continente. Además realiza estudios, informes, compilaciones documentales que se reparten entre instituciones oficiales, órganos educativos, sindicatos, etcétera. También hace ciclos de conferencias y seminarios para desarrollar el interés por los derechos humanos en el ámbito académico y profesional.

Se pueden citar varios ejemplos concretos de la labor de la CIDH. En 1980 la CIDH realizó una observación en Argentina que contribuyó a frenar la oleada de desapariciones que efectuaba la Junta militar, ese mismo año ayudó a solucionar el problema de la ocupación de la embajada dominicana en Bogotá y a la toma de varios rehenes diplomáticos por un grupo de insurgentes. En 1984 en Uruguay, fue asesinado por tortura el médico Viadimir Roslik, la CIDH realizó una acción urgente que contribuyó a salvar la vida de otros detenidos y a que el gobierno militar reconociera el homicidio.

Nuestro país, México, es miembro de la Organización de Estados Americanos, más no así miembro activo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo cual da como consecuencia que sea casi nula la participación de este organismo en nuestro país.

En 1978, al entrar en vigor el pacto de San José, se creó una institución judicial

autónoma cuyo fin es el de aplicar e interpretar dicho instrumento legal interamericano. De ese modo la Corte estudia las denuncias que le transmite la CIDH acerca de las violaciones al pacto y evalúa consultas de los países de la OEA. Hasta el momento sólo diez países de los veinte firmantes del pacto han aceptado su jurisdicción.

En junio de 1988, la Corte emitió una sentencia histórica al gobierno de Honduras por la desaparición forzada de un ciudadano hondureño.

Otro organismo que es el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), el cual está estrechamente ligado a la corte, fue creado en 1980 por un convenio entre ésta y el gobierno costarricense; se trata de una institución académica dedicada a la educación, investigación y promoción de los Derechos Humanos donde anualmente realiza un curso interdisciplinario dirigido a profesionales de todo el continente, también se destacan sus actividades de capacitación al público más amplio, su asesoramiento a comisiones nacionales de Derechos Humanos, sus publicaciones e investigaciones sobre democracia, Derecho indígena y refugiados.

La carta de las Naciones Unidas reconoce el principio de soberanía de cada país y prohíbe la intervención en los asuntos internos de los Estados salvo cuando afecten la paz mundial y precisamente se entiende que las violaciones a los derechos humanos están dentro de éste último caso. Con ese espíritu la ONU ha elaborado un conjunto de documentos referidos a la protección y promoción de los Derechos Humanos.

Así a escala internacional, existen diferentes tipos de instrumentos en materia de

Derechos Humanos, cada uno de ellos con una función específica:

- Las declaraciones describen y concretan el contenido de determinados derechos, son una expresión de consideraciones, ideales y propósitos, su fuerza es solamente moral y, en muchos casos, derivan de una serie de compromisos adquiridos por los Estados al integrar la ONU o cualquier otro organismo internacional.
  
- Los pactos son importantes acuerdos internacionales que pretenden concretar las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), y establecer medidas obligatorias para los estados firmantes, a fin de hacer efectivos los derechos ahí proclamados.
  
- Los protocolos son documentos anexos a los distintos tipos de acuerdos: están destinados a garantizar el cumplimiento de éstos y regulan los procedimientos a seguir.
  
- Las proclamaciones y recomendaciones son síntesis de alguna reunión de especialistas internacionales sobre algún tema en específico, por ejemplo la recomendación de la UNESCO sobre educación para la democracia, la comprensión internacional, la paz y la enseñanza de los Derechos Humanos.

Además de la ONU y de la OEA, existen diversos organismos especializados que tienen como tarea particular supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados que son parte de algún pacto, convención o tratado.

"En síntesis para los organismos no gubernamentales, su tarea es de promover los derechos de los grupos vulnerables porque merecen mejores condiciones de vida para garantizar su desarrollo y para lograrlo es importante conocer y respetar los Derechos Humanos; así como promover la formación de actitudes, comportamientos y valoraciones congruentes con estos derechos"<sup>12</sup>

### 3.1. Injerencia de los visitantes miembros de organismos no gubernamentales en México.

Las circunstancias que en México se dieron para el origen de los organismos no gubernamentales, las cuales han sido muy similares en todo el mundo, no deja de sorprendernos. Si bien es cierto que casi no existen precedentes de esta figura como tal, sí tenemos una historia que se asemeja bastante a este hecho; quiero reiterar que esta historia es casi idéntica a la de las organizaciones civiles pero sólo es que a partir de las cuatro últimas décadas cuando la historia de las organizaciones civiles y los organismos no gubernamentales comienzan a separarse dado el objeto que persiguen.

Daré paso a explicar desde el momento de la Colonia cuando en México una vez conquistado se hace necesaria la labor de someter al indígena, pero también se hace necesaria la creación de centros o instituciones que lleven a cabo dicha tarea, sin embargo dada la titánica labor, al gobierno no le son suficientes sus propios recursos y tiene que auxiliarse de otras personas o instituciones ajenos a este, por ello es que la propia iglesia se da a la tarea de crear y financiar escuelas y hospitales, se crean fundaciones encabezadas

---

<sup>12</sup> Programa interinstitucional de capacitación, op. cit., p. 26

por los frailes franciscanos, mucha gente comienza a hacer labor humanística y filantrópica entre ellos Bernardino Alvarez y Pedro Romero, los cuales auxiliaban en todo momento al necesitado, protegiendo en todo con los intereses de estos ante la autoridad ya fuera gubernamental o de alguna ideología dominante.

Durante la independencia, la potestad y mando de la iglesia gobierno es anulada en este rubro y es el propio pueblo el que así mismo se auxilia y no permite la injerencia de ningún extranjero en asuntos de la nación, ni tampoco para financiar proyectos humanísticos.

Fue entonces cuando hasta la llegada de las leyes de Reforma, el gobierno confisca los bienes de la iglesia y tiene que hacerse cargo de la asistencia social, creando organismos para tal efecto.

Un antecedente también muy importante es la creación de las procuradurías de los pobres creadas en 1848 por Don Ponciano Arriaga, las cuales se encargaban de la protección y vigilancia de los precios del mercado y quejas contra una mala mercancía o un mal trato de algún mercader, antecedente también de nuestra actual Procuraduría General del Consumidor.

“ Ya en el porfiriato aparecen organizaciones asistenciales de familias adineradas y benefactores del gobierno, instituciones seculares, orfanatos, escuelas y hospitales. ”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> VENET, Fabienne. Conferencia. “Organismos no gubernamentales”. Diplomado en derecho migratorio e internacional. Centro Universitario México, México Distrito federal, 30 de septiembre de 1998.

La constitución de 1917 - aprobada por el Congreso Constituyente de Querétaro como Consecuencia de la Revolución Mexicana fue la primera que recogió en su seno una serie de derechos sociales inspirados en el ideal de la justicia social, asimismo incorporó la declaración de los derechos humanos heredada de los mexicanos liberales del siglo XIX, caracterizada por un conjunto de derechos individuales. los denominados derechos civiles y políticos.

“La Constitución Mexicana también prevé diversos instrumentos de protección de tales derechos frente a su presunta violación, como es el caso del juicio de amparo ante los tribunales federales o las quejas ante los correspondientes organismos protectores de Derechos humanos.”<sup>14</sup>

Después del hecho de la promulgación de la Constitución, entre los años 1920 y 1960 el estado se consolida en todos los aspectos, el mismo se crea una imagen de estado benefactor que inhibe las organizaciones civiles, es decir, prácticamente las anula y no tanto porque no funcionen sino porque el Estado torna rienda de casi toda la asistencia social.

En los años cincuenta comienzan a surgir algunas organizaciones autónomas principalmente de la iglesia; se crean las cooperativas de ahorro y crédito y se funda el colegio Vasco de Quiroga, es entonces cuando comienzan a generarse las asociaciones civiles y nuevamente la iglesia será el orquestador.

---

<sup>14</sup> Programa interinstitucional de capacitación. op. cit., p 12.

Pocos años después entre 1960 y 1985 la sociedad da un giro; la revolución cubana influye en la conciencia así como en el pensamiento de Latinoamérica y a la década de 1960-1970 se le llama década desarrollista surgen mas sociedades civiles; en México los sectores universitarios, sindicatos e iglesia adquieren un nuevo papel social. En 1968 los estudiantes sugieren cambios políticos, es cuando la iglesia ya no es mas el motor asistencial, imagen que durante tanto tiempo había guardado celosamente. En todo centro y sudamérica surgen contradicciones sociales, nuestro país no escapa de ello, es entonces cuando se da la importante separación de las vertientes del trabajo social así como de asistencia y por otro para cambiar la estructura política, económica y social del país, es decir, se crean organismos con mecanismos para ejercer presión al gobierno promoviendo de esta manera el cambio al interior de esté.

Ya más en el presente, en 1985 durante la desgracia de los terremotos se generalizó la idea de que el gobierno era incapaz de resolver problemas a corto plazo, por lo que surgen organizaciones y movimientos de ayuda humanitaria venida principalmente de organismos privados y asistencia particular.

“Es en esta época cuando en el mundo dado los cambios vertiginosos en la estructura social, de igual manera surgen a gran velocidad organismos no gubernamentales, los cuales ya venían realizando un trabajo discreto en nuestro país, pero al surgir el levantamiento armado en Chiapas en el año de 1994 se da a conocer a la luz pública que en muchas de las comunidades actúan organismos en las cuales trabajan extranjeros sin autorización previa y sin control alguno, lo cual da como consecuencia que se empiece a generar la controversia de que el Estado tampoco puede controlar esté flujo migratorio

porque no tiene elementos para llevarlo a cabo y porque además existe un vacío en la ley porque dicha figura prácticamente no está regulada en ningún lugar... ”<sup>15</sup>, sin embargo en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 25<sup>16</sup> y su respectivo reglamento<sup>17</sup> el artículo 83 es muy vago y contradictorio, cuestión que analizaremos en otro capítulo.

Ahora bien, señalaremos que los organismos no gubernamentales tienen su argumento basado en la defensa y promoción de los derechos humanos puesto que esta tarea no puede reposar exclusivamente en el Estado aunque impere el régimen democrático, los miembros organizados de la sociedad por la independencia que mantienen frente al Estado y por ser o estar vinculados a grupos de intereses, tienen mayor sensibilidad para detectar omisiones, errores, lentitudes o desviaciones individuales o sistemáticas y poseen mayor libertad para denunciarlas. Los organismos no gubernamentales de toda índole (asociaciones religiosas, culturales, laborales, por edad, etcétera), colaboran señalando al Estado las injusticias que se cometen y proponiendo las vías de reparación y de evitar su repetición. Los organismos de las Naciones Unidas han reconocido este papel a los organismos no gubernamentales donde se les concede estatuto consultivo que les otorga el derecho a enviar observadores a las sesiones de los organismos y a presentar declaraciones orales y escritas. Así mismo los organismos no gubernamentales son consultados sobre asuntos de su especialidad.

---

<sup>15</sup> VENET, Faviano. Conferencia "Organismos no gubernamentales"... Sesión citada.

<sup>16</sup> Ley de la Comisión Nacional de derechos Humanos y reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, complemento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Sista, Séptima Ed.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 135

"En nuestro continente, la mayoría de los organismos no gubernamentales de derechos humanos se crearon en la segunda mitad de la década de los ochenta, en respuesta al surgimiento de regímenes militares fuertemente represivos. Algunas características de ellos deben su origen a iglesias- grupos cristianos, la mayoría son de pequeñas dimensiones y se apoyan parcialmente en el trabajo de voluntarios. Otro rasgo es la negativa a mantenerse exclusivamente en el terreno de las denuncias, entre las otras actividades se destaca el asesoramiento jurídico, la atención psicológica y médica, la documentación, las publicaciones y el uso de los medios de comunicación. Pero una actividad recientemente privilegiada son las labores educativas, casi todas ellas realizan tareas de capacitación y concientización con líderes populares y docentes. Unos pocos de esos organismos no gubernamentales constituyen redes continentales son ellas la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAN), el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), otras actúan a una escala regional como la Comisión Andina de Juristas. También existen organismos no gubernamentales nacionales, como lo es la Vicaría de la Solidaridad en Chile, las madres de la plaza de mayo en Argentina, Asociación Mexicana de Derechos Humanos y la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas en México."<sup>18</sup>

He de aquí la importancia del análisis de dicha figura, dado que falta inquietud de nuestros legisladores por regular sus actividades dentro de nuestro país, y que no debe pasar por alto dicho aspecto.

---

<sup>18</sup> Programa Institucional de capacitación. Op. Cit., P. 18.

**CAPÍTULO II.**  
**CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO**

## CAPÍTULO II.

### CONDICIÓN JURÍDICA DEL EXTRANJERO EN MÉXICO.

#### I. Condición regular o legal del extranjero en México.

La condición jurídica del extranjero está integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales respecto del sistema jurídico del mismo.

La condición jurídica de los extranjeros está íntimamente relacionada con la vigencia espacial de las normas jurídicas que se pretenden tengan vigencia en su territorio y consecuentemente abarca a todas las personas que lo habitan, es decir, a nacionales y extranjeros.

La doctrina, señala que el Derecho interno de los Estados está en posibilidad de estatuir libremente la referida condición jurídica de los extranjeros en determinado territorio, sin limitaciones que al no afectar el mínimo de derechos que el orden jurídico consagra a favor de los extranjeros y en general al ser humano y se atenta contra ese mínimo será responsable en la comunidad internacional por violación a los derechos humanos.

“El problema para el Derecho Internacional Privado estriba en saber cuál es ese mínimo de derechos y en comparación con que instrumento se toma. Si es en relación con los derechos de los nacionales o en comparación también con las disposiciones

internacionales".<sup>19</sup>

### 1.1. Calidades migratorias.

Todo extranjero que pretenda internarse, permanecer o salir de nuestro país, debe sujetarse a las normas legales establecidas por el Estado.

Nuestro país ha establecido en su Constitución Política y en particular en la Ley General de Población cuál es la situación jurídica en que se halla una persona que no sea nacional. Es decir establece las condiciones para su admisión, estancia y salida.

La calidad migratoria es la condición y modalidad a que están sujetos los extranjeros al internarse, permanecer y salir del país.

La Ley General de Población establece que hay tres calidades migratorias:

- No inmigrante.
- Inmigrante.
- Inmigrado.

"Las dos primeras son de internación, es decir se pueden obtener estando en el extranjero y se encuentran sujetas a la admisión por parte de la autoridad migratoria.

---

<sup>19</sup> VICTAL ADAME, Oscar. Derecho Migratorio Mexicano. Ed. Universidad Anáhuac del sur. 2da. Edición México, D.F., 1998 p.15

El artículo 41 de la Ley General de Población establece que los extranjeros podrán internarse legalmente al país de acuerdo con las siguientes calidades: No inmigrante e Inmigrante. La tercera se adquirirá ya estando en el país. El artículo 52 de la referida ley señala que el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva y el 54 que para obtenerla se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

Ciertamente existe en la ley la unicidad migratoria, donde ningún extranjero podrá tener dos calidades migratorias simultáneamente, sin embargo puede cambiarla cuando se llenen los requisitos que la ley de la materia fija para la nueva que se pretende adquirir.

La Ley General de Población establece las definiciones legales de cada una de ellas en los artículos 42 para la de no inmigrante; 44 para la de inmigrante y 52 para inmigrado”<sup>20</sup>.

#### 1.1.1. No inmigrantes. Explicación y particularidades.

“El artículo 42 de la ley establece que no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente.

Sus particularidades son.:

- Que el ingreso al país sea legal(con permiso de la autoridad) y
- Que la estancia sea temporal”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> VICTAL ALDAME, Oscar. Op. cit., p.77.

<sup>21</sup> Ibid. p.78.

### 1.1.2. Características migratorias del no inmigrante.

La calidad de no inmigrante tiene once características que corresponden a igual número de fracciones del artículo 42 de la Ley General de población.

Turista, transmigraste, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal.

“Artículo 42-. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las características siguientes:

I.- Turista: Es el extranjero que se interna con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

II.- Transmigraste: Es el extranjero que se interna en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

III.- Visitante: Es el extranjero que se interna para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.

Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dediquen a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

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

V.- Asilado político: Es el extranjero que se interna para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Así mismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo

derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

VI.- Refugiado: Es el extranjero que se interna para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Así mismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

VII.- Estudiante: Es el extranjero que se interna para iniciar terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna

ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencia señalada.

VIII.- Visitante distinguido; Es el extranjero al que en casos especiales de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio Internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar esos permisos cuando lo estime pertinente.

IX.- Visitantes locales: Son los extranjeros a los que las autoridades de migración podrán autorizar para que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

X.- Visitante provisional: Es el extranjero al que la Secretaría de Gobernación podrá autorizar hasta por 30 días el desembarco provisional cuando lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de origen, si no cumplen el requisito en plazo concedido.

XI.- Corresponsal: Es el extranjero que se interna para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación, el permiso se otorgara hasta por

un año y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. ”<sup>22</sup>

### 1.1.3. Documentos migratorios del no inmigrante.

Para el cumplimiento de las facultades y obligaciones impuestas a la Secretaría de Gobernación, ha formulado diversos documentos o formas migratorias, tanto para mexicanos como para extranjeros; ha continuación muestro los correspondientes a la calidad de no inmigrante:

“FM1. El extranjero que se interna en México y obtiene su permanencia en el país excepto turistas, deberá proporcionar los datos que se indican en esta forma migratoria para la elaboración del documento migratorio respectivo.

FMT. Este documento ampara la internación y permanencia en México de turistas y está impresa en colores:

- Azul - Para turistas de nacionalidades de regulación libre.
- Rojo - Para turistas de nacionalidades reguladas.
- Café - Para nacionalidades que requieren de permiso previo de la Secretaría de Gobernación

FMT-2. Tarjeta para turista que se interna al país con automóvil y ampara la permanencia en México tanto del turista como del vehículo y es expedida por el funcionario

<sup>22</sup> VICTAL ADAME, Oscar. Op. Cit., P. p. 80-83.

de servicios migratorios y el vista aduanal adjunto.

FM3. Se expide las calidades de no inmigrante, artículo 42, fracciones III, IV, VII, VIII, IX y X.

FM3. (Frontera sur). Es el documento migratorio que se expide a los extranjeros agropecuarios o del campo dentro de la franja fronteriza sur, que se internan al país para realizar trabajos de carácter agropecuario o del campo, como no inmigrantes visitantes, principalmente para la recolección o cosecha de café en el estado de Chiapas

FM6. Él transmigrante que se interna al país al amparo de este documento migratorio sólo podrá permanecer en la República Mexicana el tiempo autorizado exclusivamente en tránsito para otro país. No podrá solicitar prórroga de permanencia o cambio de calidad o característica migratoria.

FM8. Es el documento migratorio para extranjeros guatemaltecos residentes en la franja fronteriza sur, no inmigrante - visitante local, artículo 42 fracción VIII de la Ley General de Población.

FM9. Estudiante- En la actualidad a los estudiantes se les expide indistintamente FM3 o FM9 hasta agotar la existencia de éstas últimas.

FM10. Documento migratorio que ampara al asilado político.

FMR. Documento de reciente creación para el refugiado político.

FM16. Documento otorgado a visitantes distinguidos, conocido como permiso de cortesía.

FMN. Para estadounidenses y canadienses que se internen al país para efectuar negocios al amparo del Tratado de libre comercio para América del norte, tiene una vigencia de treinta días naturales a partir de su expedición, y es otorgado en los consulados de México en Canadá y Estados Unidos.

FMVC. Es para extranjeros hombres de negocios, otorgados en el consulado de México en países de nacionalidad regulada, previo permiso de internación en la República.

FMVE. Es para extranjeros observadores de procesos electorales.

FMC. Otorgado a no inmigrantes corresponsales”<sup>23</sup>.

#### 1.2.1. Inmigrantes. Explicación y particularidades.

“El artículo 44 de la Ley establece que inmigrante es el extranjero que se interna legalmente al país con el propósito de internarse en él.

Sus particularidades son:

- Que la internación al país sea legal.
- Que la intención (propósito) de establecerse (radicarse) en México.”<sup>24</sup>

<sup>23</sup> FRANCO AGUAYO, Francisco. El extranjero en México. Universidad Anahuac del sur. Tercera ed. México, D.F. 1995. P.49-50.

<sup>24</sup> VICTAL ADAME, Oscar. Op. Cit., P. p.78-79.

### 1.2.2. Características migratorias del inmigrante.

La calidad de inmigrante tiene nueve características migratorias que corresponden a igual número de fracciones del artículo 48 de la Ley General de Población.

Rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas y deportistas y asimilados. Inmigrante es el extranjero que se interna al país con el propósito de radicar en él en tanto adquiere la calidad de inmigrado y sus características son:

“Artículo 48. Las características de inmigrantes son:

I.- Rentista: Es el extranjero que se interna para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del estado o de las instituciones nacionales de crédito y otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.

II.- Inversionista: Es el extranjero que se interna para invertir su capital en la industria, comercio y servicios siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país.

III.- Profesional: Es el extranjero que se interna para ejercer una profesión.

IV.- Cargo de confianza: Es el extranjero que se interna para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas u otras instituciones establecidas en la República.

V.- Científico: Es el extranjero que se interna para dirigir, organizar investigaciones científicas para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes cuando estas actividades sean realizadas en interés del avance o desarrollo del país.

VI.- Técnico: Es el extranjero que se interna para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas.

VII.- Familiar: Son los extranjeros que se internan para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo (hermanos). Los hijos y los hermanos de los solicitantes podrán admitirse cuando sean menores de edad discapacitados para el trabajo o estén estudiando en forma estable.

VIII.- Artistas y deportistas: Son los extranjeros que se internan para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación resulten benéficas para el país.

IX.- Asimilados: Son los que se internan para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan

tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las características anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.”<sup>25</sup>

### 1.2.3. Documentos migratorios del inmigrante.

“FM2. Documento único del Inmigrante que ampara la internación y permanencia en la República Mexicana de los inmigrantes.”<sup>26</sup>

#### 1.3.1 Inmigrados. Explicación y particularidades.

“El artículo 52 de la Ley General de Población establece que inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Sus particularidades son:

- Que el extranjero se encuentre radicando en el país en calidad de inmigrante.
- Que obtenga declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.”<sup>27</sup>

#### 1.3.2. Documentos migratorios del inmigrado.

“FM2. Documento único del inmigrado que ampara la internación y permanencia en la

<sup>25</sup> VICTAL ADAME, Oscar, op. Cit., pp.98-99.

<sup>26</sup> FRANCO AGUAYO, Francisco, op. cit., p.49.

<sup>27</sup> VICTAL ADAME, Oscar, op. cit., p.79.

República Mexicana de los inmigrados".<sup>28</sup>

## 2. Naturaleza jurídica de los documentos migratorios.

La forma migratoria es el documento oficial que acredita la calidad migratoria de los extranjeros.

La Secretaría de Gobernación tiene la facultad para establecer o modificar los formatos que se utilicen para acreditar las distintas calidades y características migratorias con que los extranjeros se internen y permanezcan en el país, así como los que utilicen para entrada y salida de mexicanos.

Si bien es cierto que el documento migratorio acredita calidad migratoria de los extranjeros, también lo es que no hay que confundir el derecho migratorio del extranjero con su prueba; pues se dan casos que una situación jurídica no se puede probar, pero se tiene.

"El documento no es el derecho, sino su prueba".<sup>29</sup>

### 2.1. Diferentes tipos de documentos migratorios.

De hecho, el listado de los diferentes documentos que han sido ya mencionados en los temas anteriores a este objetivo del presente capítulo, sin embargo es de observarse que

<sup>28</sup> FRANCO AGUAYO, Francisco, op. cit., p.49

<sup>29</sup> VICTAL ADAME, Oscar, op. cit., p.111

a mi juicio, son innecesarios algunos de ellos ya que el objetivo de estos, inicialmente, era simplificar el trámite administrativo y de alguna manera puede utilizarse una FMT de turista para períodos cortos y una FM3 o FM2 para períodos largos según sea el caso.

Hago esta aclaración dado que el tema que tocamos es muy importante y los documentos migratorios juegan un papel muy importante, y que de alguna manera son prueba plena de algunas irregularidades que no están contempladas dentro de la ley, hecho que sería muy importante analizar y que tocaré en otro punto más adelante.

### 3. Condición irregular o ilegal del extranjero en México.

La Ley General de Población clasifica a los extranjeros en las siguientes calidades migratorias:

- No inmigrantes, con las once características migratorias que señala en su artículo 42.
- Inmigrantes, con las ocho características que señala en su artículo 48.
- Inmigrados, según el artículo 52.

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

La Ley General de Población no hace referencia a esta situación migratoria ni

existen estadísticas sobre el particular, pero son numerosos los extranjeros que tienen este problema, en la mayoría de los casos por mala orientación o mal asesoría, por imposibilidad de presentar los documentos tradicionalmente requeridos, por carencias económicas, etcétera.

Esto sin contar que muchos extranjeros que encomendaron sus asuntos a terceras personas, fueron dejados en el desamparo ignorando por tanto el curso de sus gestiones y el paradero de su documento.

La gravedad de estos casos es evidente, ya que la mayoría de extranjeros están ya unidos física y espiritualmente a un nacional con el que han procreado hijos que por haber nacido en México, son mexicanos, y muchas veces no pueden ser inscritos ni en el Registro Civil ni en la escuela y por lo tanto tendrán muchos problemas por falta de la documentación Correspondiente.

Este problema que afecta más que al extranjero, al cónyuge o a la pareja y a los hijos, mexicanos, ha sido contemplado ya por las legislaciones migratorias.

Las autoridades migratorias actuales están prestando especial interés a este problema y para ello se adicionó el artículo séptimo de la Ley General de Población con el siguiente párrafo:

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

esta ley.”<sup>30</sup>

En las últimas reformas al Código Civil, junto al matrimonio como institución formal de Derecho, la legislación nacional reconoce y regula las uniones de hecho o concubinarios, que en nuestra realidad social son ciertamente frecuentes. Los legisladores en nuestro país han tenido que normar el concubinato por razones de humanidad, en defensa de la concubina y de los hijos menores, efectos y consecuencias jurídicas, específicas en materia de alimentos y sucesiones. No se pretende fomentar la existencia de uniones de hecho, sino regular adecuadamente el marco sucesorio y de obligaciones alimenticias.

“ Estas disposiciones de la Ley General de Población, del código Civil y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirven de fundamento legal a un nuevo trámite migratorio llamado "regularización" o "permanencia" en México. Desgraciadamente el temor, la inseguridad y la falta de una política migratoria definida sobre el particular tiene en la incertidumbre a los extranjeros ilegales o irregulares y se abstienen de solicitarlo.

Por lo tanto, además de los permisos de internación y cambio de calidad o característica migratoria, existe la posibilidad de que dichos extranjeros puedan solicitar su regularización o permanencia en el país”.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Ley General de Población y Reglamento. Secretaría de Gobernación. Editorial Nacional. México, D.F. pp.2 y 3.

<sup>31</sup> FRANCO AGUAYO, Francisco. Op.cit., pp. 25 - 26.

4. - Condición general para regular a los visitantes miembros de organismos no gubernamentales.

Resulta en ocasiones un poco difícil comprender la realidad social, económica y política del país, la reglamentación es tan basta en distintos aspectos que no logramos discernir todo lo que se regula, y con respecto al tema que nos confiere es necesario aclarar que dada la falta de regulación, hasta hace apenas dos o tres años, comenzó a regularse dicha figura; El Instituto Nacional de Migración, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación fue el indicado y facultado para la tramitación de la estancia del extranjero en nuestro país, teniendo como consecuencia la difícil tarea de regular a los miembros extranjeros de organismos no gubernamentales, hecho que sin duda ha tenido grandes implicaciones en el ámbito nacional e internacional porque su aplicación no sólo es para un sector de la población sino en muy diversos casos y circunstancias del país,

El día 9 de julio de 1997 ante la presión general de la población y sectores sociales y políticos, el Instituto Nacional de Migración en acuerdo con otros Secretarías de Estado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como otras instituciones y organismos, giran una circular con un oficio adherido como exposición de motivos la cual transcribo:

“Normatividad para visitante de organismos no gubernamentales interesados en conocer in situ la condición de los derechos humanos en México:

El gobierno de México reconoce la legitimidad y conveniencia de recibir la visita de personas u organizaciones de otras nacionalidades interesadas en conocer in situ las condiciones que guardan en nuestro país los derechos humanos, a cuya vigencia y respeto nos hemos comprometido, tanto nacional como internacionalmente.

Reconoce también la conveniencia de establecer con claridad los derechos y las obligaciones de individuos y organizaciones que vengan a nuestro territorio a realizar de manera responsable dichas actividades, a efecto de facilitar que puedan llevarse a cabo con todas las garantías que establece la Constitución, cuidando el respeto a las disposiciones legales del país, así como la seriedad que este tipo de tareas debe poseer en todo momento.

Para alcanzar una mejor adecuación de estas reglas a las necesidades planteadas por algunas agrupaciones que realizan estas actividades, se consultó la opinión de diversas instituciones, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, la Barra Mexicana Colegio de Abogados, la Asociación Mexicana de Derecho Migratorio y se tuvieron en cuenta también las preocupaciones planteadas, entre otros, por la organización Human Rights Watch, y el Centro Agustín Pro Juárez.

A quienes resulta aplicable esta normatividad:

-A los visitantes integrantes de organismos no gubernamentales interesados en conocer in situ la condición de los derechos humanos en México.

-A los anteriormente señalados cuando, además en su visita deseen otorgar donaciones en

materia de ayuda humanitaria.

- En casos excepcionales, a los individuos no miembros de organismos no gubernamentales que deseen conocer in situ la situación de los derechos humanos en México.
  
- No aplica a las demás actividades que realizan los organismos no gubernamentales en nuestro territorio.

Condiciones de la autorización:

- La temporalidad será de 10 días (sólo podrá ser ampliada por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, previa solicitud fundada adecuadamente).
  
- Toda autorización para una misma visita se otorgará hasta por un máximo de 10 personas de una misma organización no gubernamental (salvo casos excepcionales que requerirán la autorización del Comisionado del Instituto Nacional de Migración).
  
- Se deberá acreditar a un representante o vocera responsable del grupo visitante ante las autoridades mexicanas.
  
- Les será notificado por escrito que deberán cumplir las leyes mexicanas y las condiciones de su internación, particularmente lo que está establecido en los artículos 9, 11 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 34 y 43 de la Ley General de población. ( Ver anexo).

**Requisitos a cubrir para la internación:**

- Presentar solicitud y documentación con 30 días naturales de anticipación a la fecha solicitada de internación.
  
- La organización no gubernamental presentará status consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, o bien, tener cinco años de antigüedad.
  
- Presentar el programa de trabajo a desarrollar en México.
  
- Documentar debidamente la experiencia previa de los visitantes en materia de observación de derechos humanos.
  
- Presentar boleto de retorno, marítimo o aéreo, que coincida con la fecha autorizada para su salida de territorio nacional.
  
- En caso de haber sido invitado por alguna institución mexicana, presentar la carta-invitación en la que se avale la seriedad de la organización no gubernamental y se del corresponsabilice del cumplimiento del programa de actividades que esta desarrollará dentro de territorio nacional de su salida en tiempo y de su compromiso de cumplir durante la visita las leyes mexicanas.

## Anexo de Oficio.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier fin lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país..."

"Artículo 11o. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración".

"Artículo 33. - ... Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

### Ley General de Población:

"Artículo 34. - La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes, respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia..."

"Artículo 43. - La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que

establecen las leyes respectivas.”<sup>32</sup>

4.1. Particularidades, acreditación y documentos migratorios de los visitantes miembros de organismos no gubernamentales.

Con respecto a las circulares emitidas por el Instituto Nacional de Migración mostrare la última de ellas que fechada el día miércoles 14 de Octubre de 1998 <sup>33</sup> y que no difiere en mucho de la emitida el día 9 de julio de 1997 <sup>34</sup>, haré mención y transcripción de las reglas para documentar a esta figura teniendo de esta manera una visión más amplia:

“ Circular número INM/001/98 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el permiso de internación para visitantes miembros de organizaciones no gubernamentales interesados en conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México.”

“ Con fundamento en los artículos 11°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27°, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3°, fracción VII, 4°, 7°, 13°, 34°, 42°, fracción III, 43° y 62° de la Ley General de Población; 40°, 60°, 85°, fracciones I inciso c) y III de su Reglamento; 31°.

<sup>32</sup> Normatividad para visitantes para organismos no gubernamentales interesados en conocer in situ la condición de los derechos humanos en México. Comentario o anexo a la circular INM/ CRE/007/97, del Instituto Nacional de Migración con respecto al permiso de internación para visitantes miembros de organismos no gubernamentales. México, D.F. 9 de julio de 1997.

<sup>33</sup> Circular No. INM/001/98. Reglas a las que se sujetara el permiso de internación para visitantes miembros de organizaciones no gubernamentales interesados en conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México. Diario Oficial de la federación Ed. Nacional. Tomo DXXLI No 10, México D.F. 14 de octubre de 1998.

<sup>34</sup> Circular No. INM/CRE/007/97. Instituto Nacional de Migración, Coordinación de regularización de estancia. Permiso de internación para visitantes miembros de organizaciones no gubernamentales. México, D.F. 9 de julio de 1997.

32º , fracción VI, 43º., fracción XIV del reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación Publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998; y 1º , 3º. punto 3 del acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar los tramites migratorio y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y de servicios migratorios y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario oficial de la Federación el 4 de agosto de 1998, se expide las siguientes:

Reglas a las que se sujetara el permiso de internación para visitantes miembros de organizaciones no gubernamentales interesados en conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México.

#### REGLAS.

1.- Fundamento jurídico para el ingreso temporal de observadores internaciones.

1.1.- Los extranjeros que se internen al país como miembro de organizaciones no gubernamentales interesados en conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México, lo harán al amparo del artículo 42 fracción III de la Ley General de la población, y 85 de su Reglamento, con la calidad y características de no inmigrante visitante.

1.2.- En razón de lo anterior, los extranjeros deberán ingresar al país para los mencionados efectos utilizando la forma migratoria identificada como FM3, de conformidad con los procedimientos y requisitos legales que se mencionan en la presente circular, a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## 2.- De la competencia para su autorización y otorgamiento.

2.1.- El sector central de Instituto Nacional de Migración será la autoridad facultada exclusivamente para otorgar las autorizaciones a extranjeros para internarse al país como visitante miembros de organizaciones no gubernamentales interesados en conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México, por lo que se requiere permiso previo, independientemente de la nacionalidad del solicitante.

2.2.- Igualmente se reserva al servicio central de Instituto Nacional de Migración las autorizaciones a extranjeros que sin ser miembros o representantes de la organizaciones no gubernamentales y que pretendan realizar en el país actividades como observadores de derechos humanos, inclusive donaciones como ayuda humanitaria, ya sea en dinero o en especie.

## 3. - Sujetos beneficiarios.

3.1. - Son sujetos de las presentes reglas todos aquellos extranjeros que pretendan internarse a territorio mexicano, que sean miembros o representantes de organizaciones no gubernamentales y que pretendan realizar en el país actividades como observadores de derechos humanos, inclusive donaciones como ayuda humanitaria, ya sea en dinero o en especie.

## 4. - De los grupos.

4.1-Las autorizaciones se otorgarán hasta por 10(diez) extranjeros de una misma organización o grupo de organizaciones, salvo casos de excepción que podrá autorizar el titular del Instituto Nacional de Migración.

5. - De la temporalidad de estancia en el territorio nacional.

5.1. - Los extranjeros que conforme a la presente circular se internen a territorio nacional mediante la forma migratoria FM3 con actividades de observadores internacionales, podrán permanecer en el por un término de 10 (diez) días, contados a partir de la fecha de su ingreso.

5.2. - Únicamente el titular del Instituto Nacional de Migración podrá prorrogar el término de estancia antes señalado; y en caso necesario, podrá autorizar la prerrogativa de entradas y salidas múltiples, sin actividades lucrativas.

6. - De la presentación de la solicitud.

6.1. - Las solicitudes de internación podrán presentarse directamente en las oficinas centrales del Instituto Nacional de Migración, o en las representaciones consulares de México en el extranjero, con 30 (treinta) días naturales de anticipación a la fecha en que pretende efectuarse su internación, salvo casos que por la urgencia ameriten una consideración especial por parte del Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

7. - De los requisitos.

7.1. - Las solicitudes deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Copia certificada de la escritura constitutiva o del instrumento que acredite la legal existencia de la organización no gubernamental y, en su caso, traducida al español, con el cual se acredite que dicha organización tiene una antigüedad de 5 (cinco) años contados a partir de la fecha de su constitución, o cuente con status consultivo del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas(O.N.U.).

b) Documento por medio del cual se compruebe ser miembro de la organización no gubernamental.

c) Programa de trabajo que pretendan realizar en nuestro país que incluya actividades, agenda a cumplir instituciones con las cuales se va a entrevistar, así como las entidades federativas, municipios y localidades que se pretenden visitar.

d) Documentos, registros o certificaciones con el cual el extranjero compruebe experiencia previa, congruente con las actividades que pretenda realizar.

e) Copia del boleto de transporte aéreo o marítimo, de regreso en las que las fechas que aparezcan coincidan con las autorizadas por el Gobierno de México.

f) En caso de invitación de una Organización no gubernamental o Institución Mexicana, carta invitación suscrita por persona legalmente facultada, acreditando la legal existencia con copia certificada del instrumento jurídico que acredite la creación del

organismo no gubernamental o institución, en la que corrobore la información a que se refiere el inciso c) de la presente regla.

#### 8. - De la responsabilidad.

8.1. - Tanto la organización no gubernamental extranjera como la mexicana, en su caso, se responsabilizarán en los respectivos escritos de acreditación o de invitación, de la solvencia moral de los extranjeros, así como de las actividades que realizarán en el país y de su oportuna salida del mismo, dentro del plazo de estancia que se les señale.

#### 9. - De las actividades de solidaridad.

9.1. - Los solicitantes que, en adición a la actividad de observadores internacionales, canalicen ayuda humanitaria a México, en dinero o especie, deben dar cumplimiento a las disposiciones legales que sean aplicables, de conformidad a lo señalado en el manual de donaciones para canalizar ayuda humanitaria a México así como a las disposiciones legales referidas a los organismos e instituciones autorizadas para recibir ayuda humanitaria o donaciones.

#### 10 - De la expedición del documento FM3.

10.1 - En la FM3 que se expida, se anotará el objeto específico de la internación, la temporalidad que se otorgue y los lugares de visita autorizados. En casos excepcionales y debidamente justificados el Comisionado del Instituto Nacional de Migración podrá

autorizar las ampliaciones o modificaciones que, con base en la ley, estime pertinentes. Igualmente, deberá anotarse en la FM3 que su titular tendrá que portarla en todo momento y mostrarla cuando así se lo requieran las autoridades migratorias.

10.2. - En todo caso, en las páginas relativas a anotaciones cumplimentarias de la FM3 se incluirá, además, la siguiente anotación:

"El titular del presente documento está obligado a respetar y obedecer todas las disposiciones legales mexicanas. En particular, se hace sabedor del contenido de los siguientes preceptos":

"De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 9o. - No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país..."

"Artículo 11. - Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de cartas de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad administrativa... por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración e inmigración."

"Artículo 33. -... Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. "

"De la Ley General de población":

"Artículo 34. - La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia..."

"Artículo 43. - La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas."

10.3. - Para el caso de expedición de la forma migratoria y de la visa, en su caso, las oficinas consulares deberán contar con un formato de solicitud que les hará llegar la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la que se asentará lo siguiente:

"Al momento de requisitar la petición, el interesado queda enterado de que, de ser aceptada esta deberá cumplir con todas las disposiciones legales mexicanas a las que se obliga estando en México y, de no hacerlo, se hará acreedor a las penas e infracciones que en ellas se señale".

11. - De la revocación a la autorización.

11.1 - El Instituto Nacional de Migración, con base en los artículos de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y 34 de la Ley General de población, se reserva el derecho de modificar o revocar, en cualquier momento, los términos de las autorizaciones concedidas distintas a las que hubieren sido tomadas en cuenta para el otorgamiento de la autorización correspondiente.

## 12. - Derechos Fiscales.

12.1. - De conformidad con lo establecido por el artículo 8º, fracción II inciso a) de la Ley Federal de Derechos, por la expedición de autorización en la que se otorgue la calidad migratoria de No Inmigrante Visitante para el exclusivo objeto de realizar actividades de Observador Internacional, se pagarán derechos por servicios migratorios.

## TRANSITORIO.

Unico. - Las presentes reglas entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho. El Comisionado del Instituto Nacional de Migración,  
Alejandro Carrillo Castro. -Rúbrica.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Circular No. INM/001/98. Op. cit., pp.23-25

### **CAPÍTULO III**

**ANÁLISIS METÓDICO DE LA FIGURA DE LOS VISITANTES**

**MIEMBROS DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.**

### CAPÍTULO III.

## ANÁLISIS METÓDICO DE LA FIGURA DE LOS VISITANTES MIEMBROS DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES.

### I Comparación y restricciones Constitucionales.

Ciertamente es indispensable el análisis de nuestra Carta Magna en cualquier tema donde tenga que ver un hecho o acto jurídico, principalmente en aquellos temas donde concierne la seguridad nacional. Por ello, conforme lo marca la circular INM/001/98<sup>36</sup>, de la Secretaría de Gobernación donde nos remite en su punto 10.2 a los artículos de fundamento constitucional, en los cuales tiene que ver con la regulación a los visitantes miembros de organismos no gubernamentales, y que a continuación analizaré.

Es importante mencionar que los artículos 9º, 11º y 33º<sup>37</sup> son los mencionados en dicha circular; existen otros no menos importantes pero dado el hecho de que no fueron mencionados en tal, he decidido omitirlos.

“Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

<sup>36</sup> Circular No. INM/001/98. Op. cit., pp.23-25

<sup>37</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista S.A. de C.V. 9ª edición. México D.F. octubre de 1998. Páginas 4,5 y 21.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee".<sup>38</sup>

Esté artículo consagra tanto la libertad de asociación como la de reunión. Por libertad de asociación se entiende el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte la libertad de reunión alude al derecho o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica.

A diferencia de la libertad de asociación, al ejercerse la libertad de reunión no se crea una entidad jurídica propia con sustantividad y personalidad diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes; además, una reunión, contrariamente a lo que ocurre con una asociación, es transitoria, esto es, su existencia está condicionada a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que una vez logrado éste, tal acto deja de existir

El derecho de libre asociación, al igual que muchos otros derechos humanos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el ejercicio del derecho de asociación traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrá de servir al

---

<sup>38</sup> Constitución Política... op. cit., p.4

logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.

Así, surgen agrupaciones y partidos políticos, sindicatos obreros, asociaciones y colegios profesionales, sociedades civiles y mercantiles, fundaciones culturales, de beneficio y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros y clubes deportivos, etcétera. De la incidencia de los múltiples tipos de expresión del derecho de asociación en la vida política, económica social y cultural del país, puede colegirse la importancia que reviste este derecho fundamental, el cual se encuentra consignado además en el artículo 35, fracción III, de nuestra Constitución en vigor.

Así, en nuestro país, conforme lo disponen los artículos 9º, 33º último párrafo, 35º, fracción III y 130º, párrafos noveno y decimocuarto, de la Constitución encontramos en primer término que el objeto de toda asociación debe ser lícito; en segundo lugar, que cuando la finalidad de la asociación sea tomar parte en los asuntos políticos del país, sólo podrán participar en ella los ciudadanos mexicanos, prohibiéndose expresamente, en congruencia con lo anterior, que los extranjeros se inmiscuyan de manera alguna en dichos asuntos; en tercer lugar, quedan también excluidos del beneficio de este derecho los ministros de los cultos, prohibiéndose estrictamente, al mismo tiempo, la constitución de cualquier tipo de asociación o agrupación con fines políticos, cuya denominación se relacione o vincule con alguna confesión religiosa.

Esta limitación obedece a que los artículos 35º y 36º de la Constitución reservan la prerrogativa de participar en los asuntos políticos del país a los mexicanos que, por

satisfacer los requisitos del artículo 34° tengan la calidad de ciudadanos. Por otra parte, como complemento al requisito de que las reuniones se desarrollen pacíficamente, la parte final del primer párrafo del artículo 9° establece como limitación al ejercicio de la libertad de reunión que cuando esta se encuentre armada no tenga derecho a deliberar.

"Artículo 11°. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."<sup>39</sup>

Esta norma constitucional reconoce a toda persona el derecho a la libertad de tránsito, también conocida como libertad de movimiento, la cual se traduce en la facultad que tiene todo individuo para entrar y salir del país, para desplazarse libremente por su territorio, así como para fijar o mudar su lugar de residencia dentro del mismo, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. No obstante, subordina el ejercicio de este derecho a las facultades que las autoridades judiciales o administrativas pueden desplegar en los casos o circunstancias que la propia Constitución determina.

Sin embargo, en la actualidad y en tiempos normales, no sólo el pasaporte es un

---

<sup>39</sup> Constitución Política... op. cit. p. 5.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

documento indispensable para poder traspasar las fronteras de cualquier Estado, sino que, además, la gran mayoría de los países requiere la obtención previa de una visa, en la cual se precisa, sobre todo, el tiempo durante el cual se autoriza la estancia en el territorio respectivo.

Una primera manifestación que consiste en la libertad de tránsito interno, cuyo ejercicio no puede ser limitado por el Estado mediante la exigencia ni de documentos del tipo de los que menciona este artículo, ni de otros documentos similares, a cuya obtención y posesión quedase supeditado el traslado o desplazamiento temporal o la fijación o variación del lugar de residencia permanente de las personas, dentro del territorio nacional; una segunda manifestación que contempla la libertad de tránsito de las personas que procedan del extranjero o que se dirijan al exterior de nuestro país, caso en el cual el requerimiento de documentos - trátase del pasaporte, de permisos especiales para el tránsito de personas residentes en las zonas fronterizas, o de cualquier otro documento de la misma especie-, sólo será válido en la medida en que estos documentos sirvan a las autoridades para identificar a quienes cruzan las fronteras del país, así como para registrar y controlar los movimientos migratorios, lo que de hecho obliga a toda persona hoy en día a la obtención y posesión de un pasaporte y de las visas necesarias para sus desplazamientos hacia el extranjero.

Dentro del área de las limitaciones, quedan comprendidas las restricciones que imponga o pueda llegar a imponer la legislación, tanto en materia de emigración, inmigración y salubridad general, como la relativa a los extranjeros perniciosos residentes en el país, es decir, extranjeros cuya permanencia en nuestro país se juzgue inconveniente o

indeseable porque pueda resultar lesiva para el mismo, restricciones que se encuentran previstas en la misma Constitución (artículo 33, respecto a la expulsión de extranjeros perniciosos, artículo 73, fracción XVI, en cuanto a las cuestiones de salubridad general), o bien reguladas por la legislación secundaria, como es el caso de la Ley General de Población, en lo que se refiere a cuestiones migratorias.

“Capítulo III. De los extranjeros.

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

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del País”.<sup>40</sup>

La Constitución mexicana define a los extranjeros mediante una remisión al artículo 30° que determina las calidades que deben poseer los mexicanos. Así por medio del método de la exclusión se configura el concepto de extranjería.

La Constitución mexicana en su artículo 10. establece la regla general de la igualdad jurídica entre los mexicanos y los extranjeros, declarando que ambos grupos gozarán

<sup>40</sup> Constitución Política... op. cit. p.21

plenamente de las garantías individuales contenidas en ella. Esta disposición busca estar a tono con el ideal universal de la igualdad entre todos los hombres sin distinción de raza, credo o nacionalidad. Sin embargo en vista de los vínculos y el efecto íntimo que todo hombre tiene con la tierra que lo vio nacer y crecer, así como por razones de seguridad nacional, existen varias excepciones a la regla de carácter general contenida en el artículo 1 de la ley fundamental.

En primer lugar el artículo 33° establece la prohibición absoluta, dirigida a los extranjeros, de participar en los asuntos de carácter político del país, puesto que de otra forma se facilitaría la intervención de intereses extranjeros - contrarios al bienestar nacional- en la conducción del gobierno.

Otra limitante a los derechos públicos de los individuos extranjeros que se encuentren en territorio nacional es la facultad otorgada al presidente de la República para poder determinar la expulsión inmediata de aquéllos sin audiencia previa, cuando su estancia en el territorio nacional sea considerada como perjudicial para los intereses nacionales.

Por otro lado, aunque el presidente de la República no está obligado a respetar la garantía de audiencia establecida por el artículo 14o. constitucional en el anterior caso, esto no lo exime de observar la garantía de motivación legal establecida por el artículo 16 constitucional, en cuanto a que su decisión de expulsión debe estar fundamentada en datos objetivos que justifiquen la conveniencia de la expulsión de un extranjero. De esta manera, se establece un valladar contra expulsiones caprichosas o arbitrarias por parte del ejecutivo

federal.

La facultad exclusiva comentada ha sido, desde los debates del constituyente de 1916, tema de acaloradas discusiones. De esta manera en el dictamen original, presentado ante la comisión correspondiente, se planteó la posibilidad de brindarle al extranjero involucrado en un caso de expulsión, la vía del juicio de amparo contra el acuerdo o decreto presidencial de expulsión. Sin embargo, después de una gran polémica se aprobó el texto actual del artículo 33° habiendo considerado la comisión que permitir la interposición del juicio de amparo al extranjero abriría las puertas a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, en franco conflicto con el presidente, impidiera a este último a llevar a cabo expulsiones necesarias para la seguridad y los intereses nacionales.

Para concluir este punto, quiero señalar que no solo son importantes estos preceptos sino que también existen otros artículos que están vinculados de manera estrecha con otros mas, de los cuales los más importantes son los que a continuación citaré:

El artículo 10, que establece la regla general de aplicación de las garantías individuales; el artículo 8° que priva a los extranjeros del derecho de petición en materia política, el 12° que desconoce los títulos nobiliarios reconocidos por otros países; con la fracción I del artículo 27° que restringe los derechos de propiedad de los extranjeros, y con el 32° que establece un derecho de preferencia a favor de los nacionales mexicanos.

2. Comparación y restricciones de acuerdo a la Ley General de Población.

La Ley General de Población es una ley sustantiva emanada de nuestra Constitución, por ello, los artículos antes mencionados en el punto anterior nos remiten al análisis de los artículos 3º fracción VII, 4º, 7º, 13º, 34º, 42º fracción III, 43º y 62º, de la ley, que a continuación analizaré:

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

VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio;”<sup>41</sup>

Es la Secretaría de Gobernación la indicada para dictar las condiciones de estancia de los extranjeros en nuestro país según crea conveniente para el interés nacional, así como su mejor asimilación dentro del territorio, llevando como consecuencia una limitante al extranjero con respecto a los lugares en que puede o no estar presente o asimilarse.

“Artículo 4o. Para los efectos del artículo anterior, corresponde a las dependencias del poder Ejecutivo, y a las demás entidades del Sector Público, según las atribuciones que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada una de los fines de la política demográfica nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas

<sup>41</sup> Ley General de Población, Estatuto de los extranjeros. Editorial Porrúa 45o. Edición. México, D. F. 1998. P

dependencias en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación".<sup>42</sup>

El artículo se refiere mas que nada a la competencia que se confiere a la Secretaría de Gobernación para llevar a cabo la coordinación de programas e iniciativas en y con respecto a la política demográfica nacional, con ayuda de otras instituciones para su debida aplicación.

## "Capitulo II. Migración.

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

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

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

---

<sup>42</sup> Ibid. P. 43.

esta ley.<sup>43</sup>

Este artículo es muy importante porque da pauta a establecer un orden dentro del Derecho migratorio y dicta como la Secretaría de Gobernación debe tratar, desde su llegada al país al extranjero, revisando los documentos migratorios, la legalidad de estos, y la vigilancia expresa, así como el cuidado del respeto a los derechos humanos del extranjero y su familia.

"Artículo 13o. Los nacionales y extranjeros para entrar o salir del país, deberán llenar los requisitos exigidos por la presente ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables." <sup>44</sup>

Es un mandato expreso que obliga a quien se encuentre en el país, nacional o extranjero, a acatar las disposiciones que la propia ley marca, es decir, debe cumplirse cabalmente lo dispuesto como la autoridad indique, ya sea en documentos diversos u otros medios.

"Artículo 34. La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar, o lugares de su residencia. Cuidará así mismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica." <sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Ley General de Población. Op. cit. p. 44

<sup>44</sup> Ibid. P. 45

<sup>45</sup> Ibid. op. cit. p. 49

Este artículo establece el fundamento legal para el establecimiento de condiciones que la Secretaría de Gobernación imponga a los extranjeros a su arribo a México, además de que por supuesto sean elementos, útiles para el país, para si y para su propia familia.

"Artículo 42o. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

III. Visitante. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.

Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples".<sup>46</sup>

Iniciaré haciendo una reseña breve al párrafo o renglón correspondiente y enseguida un comentario:

"Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita

---

<sup>46</sup> Ley General de Población op. cit. p.51.

y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año."<sup>47</sup>

Este artículo fue hecho en un inicio pensando en todas aquellas personas que viajan a nuestro país con fines o no lucrativo, pero que sin embargo aportan en algo al país, ya sea en divisas o conocimiento y que es prioridad para el Estado incrementar sus recursos aún a través de los propios extranjeros. El observador internacional, no lucra, pero tampoco aporta nada, sus conocimientos no los explota con nuestros connacionales, su actividad, se entiende, la limita a observar (aunque los medios informativos nos indican otra situación), (ver anexo uno).

"...que sea lícita y honesta ..."<sup>48</sup>

Renglón basado en el artículo 5º de nuestra Constitución, lo lícito es todo aquello permitido por nuestras leyes y lo permitido por las buenas costumbres aplicables en tiempo y espacio, los observadores y su sistema de observación no esta regulado, porque ciertamente lo que observan son problemas de derechos humanos que en su mayoría son de índole político y en menor grado de índole social, pero curiosamente la gran mayoría de los observadores se sienten atraídos por los problemas de tipo político y sería una buena propuesta analizar de igual forma el artículo 33º de la Constitución Política, que dice: "Artículo 33o. los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos Políticos del país"<sup>49</sup>, donde la palabra "inmiscuirse" implica el todo de un problema desde la estancia del extranjero, hasta la intervención misma llevada a cabo por éste, luego entonces: ¿Es lícita la observación de un problema político o social de México por un

<sup>47</sup> Ley General de Población. P.51

<sup>48</sup> Ibid. P 51

<sup>49</sup> Constitución Política... op. cit. p.21.

extranjero?, con ello no quiero decir que tampoco se le limite al extranjero de su derecho de opinar y criticar o recomendar, o bien como un trabajo de investigación expreso y respaldado por alguna Institución. La observación implica la presencia física del extranjero en el hecho o situación ocurrente.

Por otra parte, la honestidad de que nos habla este artículo se basa en la confianza que el estado le da al extranjero para desarrollar sus actividades, confianza que a mi juicio no es retribuida, por que no sabemos a que interés obedece dicha observación, ni cuál es el objeto que persiguen, toda observación tiene un resultado, el cual tampoco existe.

Con respecto a la autorización para permanecer en el país hasta por un año, quiero hacer la aclaración que generalmente los documentos FM3 para visitantes son otorgados por un año, cuando se les coloca por menos tiempo, queda a criterio de la Secretaría de Gobernación otorgar una prórroga más cuando prevalezca las mismas condiciones que fueron originalmente autorizadas. En este caso específico, es de imaginarse que los diez días que se le conceden de estancia en el país – ver el punto 5.1. de la circular INM/001/98<sup>50</sup> – al extranjero no le son suficientes para realizar tal actividad, por lo cual se ven obligados a solicitar una prórroga que podrá autorizar al titular del Instituto Nacional de Migración, es decir el Comisionado.

Al referirme al segundo párrafo: “ Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de

---

<sup>50</sup> Circular No. INM/001/98. Op. cit., P. 23.

cualquier ingreso proveniente del exterior; ...”<sup>51</sup> estaremos hablando del rentista; el observador no trae recursos para vivir en México, ya que su finalidad no es radicar en el país, por lo tanto no corresponde a esta parte.

“...su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas...”<sup>52</sup>, esta segunda parte del segundo párrafo se refiere al hombre de negocios que conocedor del mercado internacional desea entablar o establecer su negocio en México, por lo tanto, tampoco corresponde a esta sección.

“... se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejo de administración de empresas; ...”<sup>53</sup>, para el desempeño de una ciencia técnica o asesoría se requiere de un conocimiento o especialización que se demuestren con documentos que acrediten tal hecho, por ejemplo: diplomas, certificados o constancias de estudio, no es solo manifestarlo, sino demostrarlo, y un observador dudo ampliamente tenga esta serie de conocimientos, ya que de hecho viene a México no con la finalidad de aportación, sino con un fin presuntamente humanitario; refiriéndonos al arte y deporte o similares, ambas características realmente no tienen relación con el tema; en cuanto a los cargos de confianza, asambleístas, consejeros y a la asistencia de éstos a sus correspondientes sesiones, como lo había comentado, no tienen, porque los observadores no hacen inversión en México, por lo tanto no existen actas constitutivas, ni nombramientos dentro de algún consejo de administración, y como tales no tienen propósitos lucrativos o

<sup>51</sup> Ley General de Población. Op. cit. p. 51

<sup>52</sup> Ibid, p.51.

<sup>53</sup> Ibid. P. 51.

de aportación en beneficio de México y mucho menos de nuestros connacionales.

"...podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples"<sup>54</sup>, la autoridad gubernamental responsable en conceder dichas prórrogas puede o no conceder tal solicitud de acuerdo a su criterio y a la necesidad del hecho mismo, tal como lo había comentado en la parte central de este mismo rubro.

"Artículo 43o. La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas".<sup>55</sup>

El extranjero debe cumplir cabalmente el compromiso adquirido, haciendo de esta manera, un sujeto con derechos y obligaciones jurídicas, tal como lo estipule su documento migratorio, es importante aclarar, que el documento no es su derecho, es un elemento de prueba, mediante el cual hará valer ante y por la autoridad migratoria correspondiente.

"Artículo 62o. Para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

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

II.- Aprobar el examen que efectúen las autoridades sanitarias;

<sup>54</sup> Ley General de Población op. cit. p. 51.

<sup>55</sup> Ibid. p. 53.

- III.- Proporcionar a las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que le sean solicitados;
- IV.- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;
- V.- Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación, y
- VI.- Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.”<sup>56</sup>

Son requisitos que generalmente la Secretaría de Gobernación fija a los extranjeros para su internamiento y que a continuación desglosaré:

Las fracciones I y II, dentro de los requisitos estipulados en el punto 7.1 de la circular INM/001/98, en ninguno de los incisos a) a la f), no existe dicho requisito, es probable que se haya legislado con fundamento en la Ley General de Salud, artículo 360, párrafo tercero; "... Cuando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su patria de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas.”<sup>57</sup>, dado el hecho de que estas personas sólo permanecerán hasta 10 días máximo, no se requerirán de dichos certificados médicos. En cuanto a las fracciones III a la VI cada una fue plasmada cabalmente dentro de los requisitos del punto 7.1 de la citada circular; desde mi punto de

<sup>56</sup> Ley General de Población op. cit. p. 58.

<sup>57</sup> Ley General de Salud, Estatuto legal de los extranjeros. Editorial Porrúa 45°. Edición. México, D.F. 1998. P. 469

vista son cuestiones que no deben dejarse a un lado, forman parte prioritaria dentro de cualquier requisito de internación de extranjeros bajo la característica que sea y calidad que fuere.

### 3. - Análisis al Reglamento de la Ley General de Población.

El Reglamento de la Ley General de Población, es la ley adjetiva de dicho ordenamiento, nos da la pauta de aplicación de la ley al caso concreto, en ese sentido haré mención de algunos artículos que tienen que ver con nuestro estudio:

“Artículo 60. - Las solicitudes de internación o cambio de calidad característica migratoria deberán contener los datos y requisitos establecidos por la Secretaría, que correspondan a la condición migratoria que se pretenda obtener”.<sup>58</sup>

Este precepto tiene relación con los artículos 43° y 62° de la Ley General de Población, donde destaca la importancia de la presentación de los requisitos que la Secretaría de Gobernación propone para otorgar dichos permisos de internación, cambios de característica migratoria, los cuales son muy variables dependiendo de lo que el promovente solicite o requiera, y se hace indispensable el cumplimiento de los mismos para obtener o no la autorización correspondiente conforme lo estipule la ley y el criterio de la autoridad migratoria.

"Artículo 85. Visitantes. A las personas a que se refiere la fracción III del artículo 42o. de

<sup>58</sup> Reglamento de la Ley General de Población, Estatuto legal de los e extranjeros. Editorial Porrúa 45°. Edición México, D.F. 1998. P. 94.

la Ley, se aplicarán las siguientes reglas:

I. Se les concederá el permiso para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta de acuerdo con los siguientes supuestos:

c) Cuando se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares y,...

III.- La Secretaría fijará a los extranjeros a quienes conceda esta característica migratoria, las actividades a que podrán dedicarse, y, cuando lo estime necesario, el lugar de su residencia. Los extranjeros deberán acreditar capacidad económica que les permita permanecer en el país."<sup>59</sup>

Con respecto a la fracción I, inciso c), ya se había comentado en el análisis del artículo 42o. de la Ley General de Población, donde se especifica que estas características implican tener un título, certificado, diploma o reconocimiento, o en su defecto en el caso de artistas y deportistas o similares, el respaldo correspondiente por algún sindicato o anuencia de institución que avale dicha actividad; Éstas actividades aportan diversos conocimientos, estrategias producen mercado y empleo para nuestros nacionales, tienen razón de ser; El observador no lo tiene, no investiga científicamente, solo observa; investigar implica toda una metodología, es aplicar una hipótesis a un problema y obtener un resultado o tesis, observar forma parte del proceso de investigación, produce un resultado.

<sup>59</sup> Reglamento de la Ley General de Población op. cit. p. 103-104.

La observación de éstos extranjeros no persigue un fin científico, más bien político, rompe totalmente con el esquema de investigación y se ha desvirtuado la idea de la observación.

En cuanto a la fracción III de este artículo, la primera idea plasmada es con respecto al lugar de residencia del extranjero, en donde, el lugar de residencia del "observador" sería en el lugar indicado en su documento, el cual coincidentemente este lugar será donde exista un conflicto armado o civil, de lo contrario, si estuviere fuera de ese lugar o región, se presupone que se encontraría realizando actividades no autorizadas, salvo prueba en contrario; en tanto con la segunda idea se refiere a la solvencia económica que el extranjero debe presentar para solventar sus gastos en el país o de persona alguna que se responsabilice de él, esto con el fin de acreditar que durante su estancia serán solventes en cuanto a sus gastos personales o de su misión y no enfrentarse a problemas de insolvencia económica.

### 3.1. Autoridades gubernamentales autorizadas para otorgar permisos a esta actividad.

La Ley General de Población, documento que regula la situación demográfica y migratoria del país, faculta a la Secretaría de Gobernación a que sea ella quien regule la inmigración de extranjeros a nuestro país, según lo indica el artículo 3º fracción VII de la Ley, sin embargo, no es el órgano central de esta Secretaría quien determina las políticas migratorias, ya que ésta a su vez tiene muchos y muy diversos órganos desconcentrados y concentrados, los cuales ejercen funciones diversas y específicas que competen a la propia

Secretaría; el 31 de agosto de 1998, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación<sup>60</sup>, reglamento que por su propia naturaleza deroga a los anteriores reglamentos, circulares y decretos de la misma institución, pero a su vez las concentra en un mismo ordenamiento para su debida aplicación.

En su artículo 2º enumera una serie de unidades administrativas entre las cuales destaca la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, la cual tiene como atribución primordial todo lo relativo a la aplicación de la Ley General de Población, su reglamento y demás disposiciones legales que indique; sin embargo dado el hecho de los movimientos demográficos, esta subsecretaría ha determinado la creación de diversos órganos desconcentrados dependientes de la Secretaría de Gobernación y por ende de la subsecretaría.

Refiriéndome específicamente al fenómeno de la inmigración de extranjeros a nuestro país, así como de nuestros nacionales que regresan a otro, sea de paso o definitivamente, en el año de 1993, fue creado por decreto presidencial<sup>61</sup> el Instituto Nacional de Migración, decreto que a su vez a sido derogado por el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación<sup>62</sup>, pero que respeta la figura del Instituto:

---

<sup>60</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, tomo DXXXIX No 22, segunda sección. México, D.F., lunes 31 de agosto de 1998.

<sup>61</sup> Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración, como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin editorial, 18 de octubre de 1993, 27 paginas.

<sup>62</sup> Reglamento Interno de la Secretaría. Op. cit.

“Sección IV. Del Instituto Nacional de Migración.

Artículo 41. El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.<sup>63</sup>

Dentro de sus atribuciones podemos destacar lo marcado en su artículo 43o. de dicho reglamento:

“Artículo 43o. A fin de alcanzar sus objetivos el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

II.- Tramitar y resolver sobre la internación legal, estancia y salida del país de los extranjeros, y así como la cancelación cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;

VIII- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto.

---

<sup>63</sup> Reglamento Interno de la Secretaría. Op. cit. p.1

XVIII.- Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; ...<sup>64</sup>

Los cuales concuerdan y se relacionan con lo establecido en la Ley General de Población en sus artículos 3° fracción VII, 4°, 7°, 13° y 34° que ya he comentado; ahora bien, el Instituto Nacional de Migración comprende, según la estipula el propio reglamento en su artículo 44° una serie de coordinaciones que regulan la actividad del propio Instituto, a enumerar:

1. - Coordinación de regulación de estancia.
2. - Coordinación jurídica.
3. - Coordinación de planeación e investigación.
4. - Coordinación de relaciones interinstitucionales e internacionales.
5. - Dirección de administración.
6. - Coordinación de delegaciones regionales.

---

<sup>64</sup> Reglamento Interno de la Secretaría. Op. cit. P. 1.

7. - Coordinación de control de migración, y

8. - Unidad de comunicación social y delegaciones regionales.

De las ocho coordinaciones señaladas la que interesa mencionar es la de regulación de estancia, dado que según sus atribuciones es la encargada de la resolución del problema planteado:

"Artículo 49. Serán atribuciones de la Coordinación de Regulación de Estancia:

I. 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, asilados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, locales y provisionales, y corresponsales;

V. Planear organizar y dirigir la recepción y entrega de documentación a extranjeros, en las calidades de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados; controlar el archivo migratorio; Evaluar y dar seguimiento a los programas del Instituto; e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios, y

VI. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto".<sup>65</sup>

Esta coordinación a su vez se divide en tres direcciones:

<sup>65</sup> Reglamento Interno de la Secretaría. op. cit. P. 8.

"Coordinación de regulación de Estancia:

a) Dirección de no inmigrantes.

Subdirección de atención y tramite "A"

I. Departamento de visitantes.

II. Departamento de visitantes personas de negocios y cargos de confianza.

Subdirección de atención y tramite "B"

I. Departamento de turistas y transmigrantes.

II. Departamento de estudiantes.

Subdirección de atención y tramite C"

I. Departamento de asilados políticos y refugiados.

II- Departamento de Visitantes artistas y deportistas.

b) Dirección de inmigrantes e inmigrados:

Subdirección de inmigrantes.

- Departamento de inmigrantes "A"

Trámites migratorios de extranjeros casados con mexicano(a) y/o tengan hijos nacidos en el país.

- Departamento de inmigrantes "B"

Trámites relativos a rentistas, cargos de confianza y dependientes familiares de esos extranjeros.

- Departamento de inmigrantes "C"

Atiende los trámites relativos a inmigrantes en las características de profesional,

científico, técnico, artistas y deportistas, así como de sus familiares.

Subdirección de inmigrados.

- Departamento de trámite de inmigrados

Trámite lo relativo a la calidad de inmigrados y sus dependientes familiares.

- Departamento de inversionistas y ministros de culto.

Para tramitar este departamento calidades y características migratorias de dichos extranjeros depende directamente del coordinador de regulación de estancia.

c) Dirección de registros y archivo migratorio:

Subdirección de archivo migratorio

- Departamento de registro documental.
- Departamento de clasificación documental.

Subdirección de registro nacional de extranjeros.

- Departamento de no inmigrantes.
- Departamento de inmigrantes e inmigrados.<sup>66</sup>

El proceso de internación para el visitante miembro de organismos no gubernamentales, le corresponde a la dirección de no inmigrantes otorgando dicha permiso.

El proceso de permiso de internación es el siguiente:

I.- El organismo no gubernamental promueve el permiso de internación, dando cumplimiento cabal y sin excepciones a los requisitos fijados en la circular INM/001/98, en

<sup>66</sup> FRANCO AGUAYO, Francisco. Op. cit. p. 8

el punto 7.1.<sup>67</sup>

II. Se recepcionan documentos en el departamento de control de trámites (oficialía de partes), donde a la promoción se le coloca un número de pieza, con el que el interesado podrá reclamar a su respuesta,

III.- Oficialía de partes indicará a que subdirección de la dirección de no inmigrantes resolverá tal promoción, que en este caso será la subdirección "A", departamento de visitantes.

IV.- El departamento turna el caso a una mesa, la cual dictamina el cumplimiento de los requisitos, realiza un extracto de la solicitud, es decir analiza el fondo del asunto, y se envía nuevamente al jefe del departamento (subdirector de no inmigrantes "A"), para que en acuerdo con el director de la dirección de no inmigrantes y dependiendo de la nacionalidad del o los individuos visitantes, así como el grado de dificultad del caso y criterio de la autoridad, o bien, conforme acuerdo delegatorio sobre permisos de internación y trámites migratorios, será el propio coordinador de regulación de estancia quien acuerde dicho permiso; Excepcionalmente, algunos casos, los acordara el propio comisionado del Instituto Nacional de Migración, dependiendo de la importancia del caso.

V.- Si el caso es acordado negativo, se envía a oficialía de partes, con un oficio como respuesta, indicando los motivos de la negativa, dando la opción del recurso de revisión, según la estipula el artículo 155 del reglamento de la Ley General de Población y demás

---

<sup>67</sup> Circular No. INM/001/98. Op. cit. p.23-25

relativos, aplicando él o los artículos según sea el caso.

VI.- Sí el caso es acordado en sentido afirmativo, se traslada la autorización a la coordinación de relaciones interinstitucionales e internacionales para que vía correo electrónico se envíe el mensaje a la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>68</sup> está a su vez a la dirección de enlace y servicios consulares, para que envíe al consulado, representación consular o embajada de nuestro país en el exterior y sean ellos quienes documenten al extranjero en su país de origen o país de salida.

VII. -A partir del momento de documentación el departamento podrá fijar el tiempo que tendrá para documentarse y entrar al país, a su vez, el tiempo que se le colocó en dicho documento migratorio (FM3), correrá a partir del arribo a nuestro país, el cual se hará constar con el sello de entrada que el aeropuerto, puerto o frontera le coloque.

VIII. - En México, en tanto se encuentra el proceso de Internación afirmativo, al departamento de control de trámites u oficialía de partes, se le remite una copia de dicho permiso, que se le entregará al promovente como respuesta y comprobante de trámite.

IX.- El pago de derechos lo hará el extranjero al documentarse en el consulado o embajada respectiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 8o. fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Derechos en la moneda circulante del país correspondiente y en posibilidad cambiaría<sup>69</sup>, en la moneda circulante del país correspondiente y en posibilidad cambiaría.

<sup>68</sup> El Instituto Nacional de Migración al igual que otras instituciones gubernamentales, ha venido modernizándose paulatinamente, por lo cual ocupa ahora, modernos sistemas de comunicación (Internet, E-mail, etcétera...).

<sup>69</sup> Ley Federal de Derechos 1992, Circular No. 1491, Secretaría de Gobernación, vigente del 1 Jul. al 30 Sep.

Es importante aclarar que esté es el proceso general y que cada paso puede o no llevarse a cabo, según el criterio de la autoridad, también hay que destacar que las relaciones del Instituto con otras dependencias se van dando conforme a los acuerdos que la misma necesidad procesal vaya creando y se aplique según dicha necesidad, pueden ser acuerdos, circulares o convenios con las dependencias estatales y no gubernamentales.

Existe un hecho muy curiosos que de igual manera se tiene que aclarar, y se refiere al hecho de las nacionalidades, a la aceptación o no de un extranjero, y sus motivos para internarse, es decir, al criterio, discrecionalidad o política migratoria de México, el cual tiene su fundamento en los artículos 1º, 11º, 3º y 33º constitucionales y capítulos primero y tercero de la Ley General de Población, donde el subsecretario de población y servicios migratorios, el comisionado de Instituto Nacional de Migración, el coordinador de regulación de estancia, sus asesores y los directivos, primordialmente, en conjunto con un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, fijan el rumbo de la política migratoria, así como un listado de nacionalidades liberadas, reguladas y restringidas:

a) Liberadas: Nacionalidades con las cuales México ha tenido acuerdos y convenios para evitar un permiso de internación previo, es decir, con solo presentar su pasaporte o identificación oficial puedan ingresar como turistas, y en nuestro país poder realizar trámites personalmente, en oficinas centrales o regionales del Instituto Nacional de Migración. Casi todas estas nacionalidades pertenecen al bloque capitalista o económicamente estables (ejemplo: Estados Unidos, Venezuela, Argentina, España, etc.).

b) Reguladas: Requieren permiso previo de internación y que según acuerdo delegatorio lo pueden autorizar los subdirectores o director del departamento correspondiente del Instituto; de igual forma, algunos cónsules pueden autorizar dicho permiso, si el extranjero da cumplimiento con los requisitos que este le pida. Comprenden en su mayoría a países del bloque socialista o también en los que no existe estabilidad económica o política (ejemplo: Ecuador, China, Colombia, etc.)

c) Restringida: Requieren permiso previo de internación y pueden internarse al país si existe alguna razón importante para su estancia, casi todos ellos pertenecen al bloque del "tercer mundo", o países con los cuales no existen relaciones diplomáticas con México, o bien, tienen inestabilidad económica y política en su territorio (ejemplo: Yugoslavia, Irán, Irak, Afganistán, Cuba, etc.)

Esta clasificación no significa que México sea un país elitista, inhumano e inclusive racista, la idea es de que las autoridades mexicanas protejan los intereses de nuestros nacionales en nuestro propio territorio, de lo contrario, podría darse la imagen errónea que México es un país sin ley o autoridad, o bien, considerarse un paraíso fiscal o internacional para la realización de cualquier actividad; México accede si existe reciprocidad internacional y si conviene a los intereses del mismo.

Este listado va cambiando según las situaciones internacionales y según las relaciones de México con el mundo.

4. Crítica al sistema de otorgamiento de permisos a los visitantes miembros de

organismos no gubernamentales.

Es interesante analizar la circular INM/001/98<sup>70</sup>, ya que si combinamos ésta con lo mencionado en el anterior punto, podremos darnos cuenta de que prácticamente no existe control alguno contra estos observadores, por la siguiente razón: si bien es cierto que se requiere permiso previo de internación para poder realizar dicha actividad y que la organización no gubernamental deberá solicitar dicho permiso, también, por otro lado, nos daremos cuenta de que la mayor parte de estos visitantes pertenecen al bloque de las nacionalidades liberadas y por lo tanto pueden ingresar a México libremente, en donde por las fronteras, aeropuertos internacionales y puertos, recibirán su visa o documento migratorio de turista, con dicho documento, pueden permanecer en el país hasta por un periodo máximo de seis meses improrrogables, según lo establece el artículo 42º fracción I, de la Ley General de Población; En el transcurso de este período pueden realizar el trámite de cambio de característica migratoria, trámite que dura de 10 a 15 días hábiles, lo cual significa que no existe el control sobre la actividad inmediata, porque no existe una autoridad específica que vigile al extranjero en México, es imposible, sólo se presupone la buena fe en las actividades a realizar; una vez autorizado, aparte de los días de trámite se otorgan los diez días adicionales, entonces tendremos que el extranjero estará en México entre un mes o mes y medio realizando dicha actividad, sin contar el tiempo previo que estuvo como turista con o sin permiso alguno de autoridad; si es negado, al extranjero se le da un documento llamado salida definitiva, que no es una expulsión; es un documento donde queda establecido que tendrá 30 días naturales para abandonar el país a partir del día de la notificación, lo cual da como resultado el mismo, o más, del que originalmente la

---

<sup>70</sup> Circular INM/001/98. Op. cit., pp. 23-25

circular marca.

En el documento de salida definitiva, podría colocarse que debe suspender toda actividad lucrativa o no, según la circunstancia del caso, pero solo se coloca el tiempo en el que se debe de salir del país, en dicho documento también se le coloca la opción del recurso de revisión, y que si lo contabilizamos en el caso de que se proceda a realizarse, el tiempo de contestación será el mismo que determina la autoridad migratoria correspondiente, según su carga de trabajo, ampliándose, por supuesto, el tiempo de estancia en el país.

Ahora bien, si hablamos ya de los organismos no gubernamentales, previo al comentario haré una transcripción de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su respectivo reglamento, conforme a los artículos 25º párrafo segundo de la Ley y 83 fracciones I, II y III del reglamento.<sup>71, 72</sup>

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

"Título III. Del procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 25. Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

...Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la

<sup>71</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes. Editorial Sista S.A de C.V., 9ª. Edición. México, D.F. octubre de 1998, pag.110 111.

<sup>72</sup> Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes Ed. Sista. 9ª. Ed. México D.F., octubre 1998, p.p. 135 y 136

Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa."<sup>73</sup>

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal.

"Artículo 83. La aplicación de las disposiciones del párrafo final del artículo 25 de la Ley, se sujetará a las normas siguientes:

I. - Se entiende por "organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas", las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia.

II.- No será necesario acreditar la constitución legal de la organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quien o quienes la hayan suscrito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente, se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola.

---

<sup>73</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Op. Cit. pp. 110-111

III.- Entre los casos que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se comprenden las violaciones a los Derechos Humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores. " 74

Quiero aclarar que no es materia de ésta tesis el definir como se constituye un organismo no gubernamental, pero también este acto se hace dudoso al surgimiento de tales organismos sin control alguno, no existe un registro nacional o control estadístico.

La fracción II del artículo 83º del reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su primer párrafo: "No será necesario acreditar la constitución legal de los organismos no gubernamentales, ni la personalidad y facultades de quienes ocurren por ellas... "75, lo cual significa que cualquier persona en conjunto con otra, aún no constituyéndose podrá nombrarse organismo no gubernamental y por consecuencia denunciar algún hecho o acto ante la Comisión, de igual forma podrá solicitar a cualquier extranjero a integrarse a sus filas respaldado por el solo reconocimiento de dicho organismo ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos; esta situación la puede corroborar en el inciso a) del punto 7.1. de la circular INM/001/98, donde nos indica:

"a) Copia certificada de la escritura constitutiva o del instrumento que acredite la legal existencia de la organización no gubernamental..."76

Creo que quedan muy abiertas las posibilidades de que un extranjero se encuentre

<sup>74</sup> Reglamento Interno de la Comisión... op. Cit. p.p.135-136

<sup>75</sup> Ibid. P. 110.

<sup>76</sup> Circular No. INM/001/98. Op. Cit. P.24

como observador en nuestro país, dicha circular no cumple con la suficiente limitación para realizar tal actividad, dando como consecuencia que este trámite en la práctica no se realice, quedando impune el hecho de que cualquier extranjero con documento migratorio de turista u otro distinto, realice una actividad de observador sin permiso previo.

**CAPÍTULO IV.**  
**APLICACIÓN ESTRICTA DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y**  
**PROPUESTA JURÍDICA**

## CAPÍTULO IV.

## APLICACIÓN ESTRICTA DEL DERECHO MEXICANO Y PROPUESTA JURÍDICA.

## 1. Interpretación idónea a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia migratoria.

Ya en el capítulo anterior daba una explicación de lo que significa algunos de los artículos constitucionales, pero no vislumbramos el alcance de estos y sus consecuencias, así como su correcta aplicación; nuevamente transcribiré dichos artículos dada la necesidad del tema y hacer el comentario pertinente:

"Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee." <sup>77</sup>

Los extranjeros al igual que nosotros como mexicanos, tenemos el derecho a

---

<sup>77</sup> Constitución Política... op. cit. P. 4

reunirnos o asociarnos, más no así, los extranjeros no tienen el derecho de hacerlo si es con fines políticos, y esto incluye a cualquier sistema de ejercer política., ya sea directa o indirectamente dentro de territorio nacional; Se justificaría si fuera con fines humanitarios, altruista o filantrópicas; la observación es parte del proceso de investigación y dicha investigación persigue un objeto o fin, la observación de asuntos políticos no es una actividad política, pero su objeto si lo es y además tiene repercusiones, por lo tanto debería ser censurada esta actividad si atendemos lo que estrictamente nos marca la Constitución.

La crítica política se acepta; aceptarla o no depende de cada ciudadano, lo que no se acepta es el interés sin dialogo de una sola de las partes y sin beneficio general.

El artículo 9º es uno de los ejes centrales por lo que a política migratoria se refiere, ya que de igual forma se tiene que cuidar la soberanía del país en todos sus sentidos.

“Artículo 11o. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Constitución Política. .. op. Cit. P. 5

El artículo indica que todo hombre puede viajar por territorio libremente, sin documento alguno, salvo lo que disponga la autoridad judicial o administrativa, el trámite migratorio es de tipo administrativo, por lo tanto, el extranjero debe ubicarse sólo en los lugares o regiones autorizadas y atender solo sus actividades autorizadas; lamentablemente es muy difícil concretarse a lo dispuesto en su documento migratorio, dando pie a irregularidades o actos no previstos por la ley.

“Capítulo III. De los extranjeros.

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

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. ”<sup>79</sup>

Por asunto político, debe entenderse, todo aquello que conlleve a realizar un cambio de trascendencia en la forma de gobierno, de pensamiento o acto, dirigida hacia el pueblo.

Si lo analizamos mas de cerca, veremos que el observador no solo se limita a observar, sino también a ejecutar actos que si fueran denunciados, esté artículo les seria

---

<sup>79</sup> Constitución Política... op. Cit p.21

aplicado sin necesidad de buscar o ahondar demasiado en sus actividades que realizan. (Ver anexo 1).

### 1.1. Regulación idónea conforme a la Ley General de Población y su reglamento.

En este punto, sólo haré mención de los artículos 42° y 43°, respectivamente de la Ley General de Población, ya que los artículos mencionados en el capítulo anterior así como igualmente analizados, se refieren al proceso del asunto, o bien, a la autoridad que le compete, pero el fondo se encuentra en estos artículos.

La esencia del artículo 42° de la ley, radica en que el extranjero de alguna manera debe quedar bajo alguna característica o actividad, bajo una o varias limitantes según corresponda de igual forma se toma en cuenta la situación política, económica y social del país, también había ya explicado porque no correspondía encuadrar al visitante miembro de organismo no gubernamental en la fracción III de este artículo, ya que simplemente no lo contempla y además no cabe en los supuestos ahí mencionados, porque son inaplicables en lo particular y en lo general, según comparación entre éste y la circular emitida.

Lo idóneo según mi propuesta y obedeciendo al artículo 9o. constitucional, pero también obedeciendo al hecho de que en México se tiene apertura a otras ideas humanistas sin interés y solo de investigación o aportación al país, se debe de regular al visitante miembro de organismo no gubernamental dentro del propio artículo 42°, reformando su fracción VIII, donde los visitantes distinguidos sus casos son realmente contados, generalmente ingresa al país con pasaporte o visa diplomática y algunos de ellos podrían

quedar incluidos en la fracción III del artículo 42º, según correspondiera, por lo tanto mi propuesta es la siguiente:

“Artículo 42. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

VIII.- Observador. Para realizar actividades filantrópicas, sin fines políticos o lucrativos, cuyo conocimiento así como sus resultados estén avalados por algún organismo internacional siendo este de beneficio común y general para el país. Todo extranjero que se interne a la República con tal fin deberá también estar respaldado por algún organismo nacional gubernamental o no gubernamental; el tiempo de estancia será hasta por un periodo máximo de 90 días improrrogables, con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples “.

Mi comentario es el siguiente: no lo coloque como visitante miembro de organismo no gubernamental, dado el hecho de que también existen organismos gubernamentales dedicados a la ayuda al truísta y de aportación humanitaria; las actividades serían las filantrópicas porque aquí se contemplan la ayuda, el socorro, la unión fraterna, conferencias humanitarias o asesorías, cursos con temática general, - la observación electoral la cual siempre hemos tenido y no es política, aportan conocimiento sistemático, de organización y crítica política, pero no intervención directa sobre organización y sistema- , filantrópicamente, hablaríamos de los ideólogos e investigadores con ideas firmes, no de cambio político pero sí de aptitud y pensamiento razonable, en ambos casos no debe presentarse el interés económico dado que entonces lo podríamos trasladar a la fracción III

del propio artículo 42°, esta actividad no debe confundirse con la actividad no lucrativa de la fracción III de dicho artículo, ya que en esta fracción quedaría contemplado específicamente la actividad humanística y filantrópica, en tanto la fracción III contempla actividades técnicas, profesionales, científicas, académicas, cargos de confianza, rentistas, inversionistas, hombres de negocios, consultores y dependientes económicos de todos ellos, nada que ver con el humanismo.

Deben estar avalados por algún organismo internacional, ya que si vienen con intereses personales o de algún otro particular, o para algún estado, el resultado sería muy incierto, la credibilidad de su información sería dudosa y poco creíble; en cuanto al beneficio deberá ser común al sector que recibe ayuda y general para toda persona sin distinción.

El extranjero deberá estar también respaldado por algún organismo nacional gubernamental o no, dado que si su trabajo es estar en coordinación con tal organismo, se presupone que dicho organismo conoce de la problemática ocurrente y para orientar de alguna forma al extranjero o como parte de su equipo de trabajo del propio extranjero, pero siempre en coordinación.

Con respecto al tiempo señalado, será de 90 días tiempo máximo improrrogable, dado el hecho de que diez días no son suficientes para realizar actividad alguna, pero seis meses o un año es demasiado; tres meses es suficiente, y la autoridad podrá fijar menor tiempo si así lo considera conveniente sin posibilidad a prórroga bajo ninguna circunstancia de esta situación puede advertírsele en el documento mismo puesto con un sello y firmado

Ciertamente toda innovación que sea en beneficio de nuestros nacionales es buena, pero siempre y cuando sea cuidando la soberanía misma de la nación; aparentemente las autoridades de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos no gubernamentales, tuvieron la intención de regular de buena fe tal actividad sin embargo se les ha ido de las manos otras circunstancias que acompañan, y que ya trasladándolo a la realidad no se cumplen cabalmente o a detalle tales requisitos; los beneficios que propongo no son a corto plazo como casi todo proyecto, son a mediano y largo plazo.

A mediano plazo: el beneficio social, la cultura de los derechos humanos, el respeto a la integridad personal, el respeto a nuestro país, la paz interna de las comunidades involucradas en problemas y sin una intervención directa o indirecta de las autoridades, más bien controlada y con vigilancia sobre las actividades autorizadas, y podría ser del conocimiento público la nueva regulación plasmada en la ley indicando cuáles son y no, los derechos y obligaciones de éstos extranjeros, ya que si lo dejamos plasmado sólo en circular, su aplicación se ve limitada.

A largo plazo: el beneficio es la estabilidad política en diferentes regiones (no retraso político), se obtendría reconocimiento local, nacional e internacional, del esfuerzo por lograr un objetivo que es el avance de nuestra sociedad y de nuestros hermanos connacionales hacia mejores expectativas de vida y que como sociedad debemos lograr.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

Los visitantes miembros de organismos no gubernamentales ha sido un tema que en realidad no fue sencillo investigar, por ello al llegar a la parte de las conclusiones, quiero reiterar que el grado de dificultad de esta tesis fue alto.

Ahora bien, tengo dos conclusiones, la primera refiriéndose al trabajo mismo desde la introducción y sus correspondientes capítulos, es decir a la hipótesis y su investigación; la segunda es con respecto a la aportación u opción que le doy al sistema de regulación de dichos extranjeros.

Concluyendo en primer lugar que en la introducción, he mencionado que no existe normamiento alguno que regule fehacientemente a los extranjeros miembros de organismos no gubernamentales, lo que hasta ahora se ha hecho, es un simple intento de frenar su ingreso al país a través de circulares, lo cual no quiere decir que haya una política expresa de su situación, es decir, no existe lineamiento a tales actividades sólo es regulado por el sistema de analogía por el artículo 42º, fracción III, la cual no corresponde a las circunstancias o actividades que están realizando. Con respecto a la investigación en los capítulos primero al tercero, hice un análisis metódico de la condición jurídica del extranjero en México desde su inicio hasta nuestros días; tuve la oportunidad de analizar la esencia de la política migratoria en México y los tratamientos de esta hacia el exterior, haciendo mención de las diversas circunstancias que acompañan a cada caso, especialmente la de los visitantes miembros de organismos no gubernamentales u observadores internacionales; ya en el cuarto capítulo, trate el punto de la solución al problema y mi

razonamiento fundado por los cuales debería de haber un cambio en el estilo de legislar a dicha figura.

De esta manera, obtuve una segunda conclusión inclinándome por la reforma que debiera sufrir el artículo 42° fracción VIII, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 42o. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

VIII.- Observador: Para realizar actividades filantrópicas, sin fines políticos o lucrativos, cuyos conocimientos así como sus resultados estén avalados por algún organismo internacional siendo este de beneficio común y general para el país. Todo extranjero que se interne a la República con tal fin deberá también estar respaldado por algún organismo nacional gubernamental o no gubernamental; el tiempo de estancia será hasta por un periodo máximo de 90 días improrrogables con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples."

Esto lo propuse, porque si bien es cierto que las autoridades correspondientes no tienen un buen sistema de control migratorio, ni tampoco tienen los recursos necesarios para vigilar las actividades de los extranjeros, al menos tendríamos el hecho de hacer públicos el saber que si es posible regular a extranjeros que sin necesidad de ocultarse o infringir la ley, y sin tampoco violar las disposiciones más importantes, como lo es la Constitución misma; Al amparo de esta nueva fracción haría más controlable y más distinguible la afluencia migratoria de filántropos a territorio nacional, sin embargo,

recalcando lo que la propia fracción indica: "...de beneficio común y general para el país...", es decir, con aportaciones de conocimiento, de investigación o derrama económica, y que no sólo sea una observación ilegal o incontrolable, sino benéfica económica, política, moral y socialmente para todos los mexicanos, sin necesidad de arriesgar la soberanía misma del país.

**ANEXO**

VIERNES 7 DE SEPTIEMBRE DE 1982

América Society: Chiapas no es representativo

Protestas en EU por presuntas violaciones a derechos humanos

gracia", además otros "indiscriminados" que "ocurrieron día a día en el campo de la zona"; también señala la queja de periodistas de haber sido blanco de un ataque similar, y la muerte de un sacerdote de la Cruz Roja.

Así como Human Rights Watch-América no coincide a las violaciones "que han cometido los alzados en armas", entre ellas la toma de rehenes.

Solía también ser "comprometido" por el comité del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la zona, pero destaca que "la CNDH no tiene autorización para investigar a órganos del estado de Chiapas, y se le pidió para investigar Ejército en el estado no es oportuno".

Retornó, sin embargo, su preocupación por las acciones contra la Diócesis de San Cristóbal y exhorta a que la labor de derechos humanos de esa institución sea respetada.

Por su parte, Amnistía Internacional anunció hoy que enviará próximamente una delegación a Chiapas: "Tenemos gran preocupación por el deterioro de la población civil y el trato a los prisioneros, declaró el encargado por México de la organización, Diego Zavala. "Las declaraciones del gobierno mexicano sobre su oposición a los hechos humanos están sujetas a prueba por la forma en que maneja esta situación. Hasta el momento, el país parece ser uno en el que la población civil está bajo un riesgo serio", declaró Zavala a La Jornada.

Para el hijo de Chiapas y los denuncias sobre violaciones a los derechos humanos parecen haber tenido poco impacto contra el sector empresarial y financiero de la zona de México. El senador Demetrio Cordero Fournier, comentó a unos corresponsales que el precio de la zona mexicana en el mercado cayó bruscamente, "no de forma alarmante, pero sí de manera significati-

va". Pero ahora, señaló, se está manifestando el precio mientras los inversores toman una actitud de "esperar y observar". Al mismo tiempo, las grandes casas de la bolsa en Nueva York no manifiestan ninguna reacción negativa. Esto, juicios, las inversiones Goldman Sachs y Morgan Stanley empujaron recomendaciones a sus clientes para invertir en acciones mexicanas, particularmente en Telcel y en el México Fidei, y aunque recomendaron niveles reducidos en su sector de Wall Street.

Un ejecutivo de uno de los principales bancos de Wall Street comentó a La Jornada: "Si uno revisa un sólo un caso reciente (lo de Chiapas), si los números de bajas no coinciden dramáticamente —léase ahora para el sector como no sea que el número de víctimas de los desastres en Los Angeles—, no tendrá gran impacto en los circuitos financieros".

Pero, siempre se alarmaron, otros especialistas en el sector. Como James K. Campbell, vicepresidente de la American Society, la principal organización de asesores transnacionales con inversiones en América Latina, expresó: "Probablemente lo que está haciendo es cambiar la percepción de que podría haber un problema en México (para invertir) de lo que la prensa pasa", aunque enfatizó que todavía recomendará ese tipo de problemas en países no desarrollados.

Agregó que "durante el debate sobre el problema en Chiapas, los inversionistas se preocupan realmente sobre México, sobre cómo han habido disturbios extremos. Como resultado de eso, muchos estadounidenses no están preparados para evaluar que hay un movimiento en México que puede ser un problema que afectará a los inversionistas que están evaluando millones de dólares".

Aunque las noticias sobre los asesinatos en Chiapas causaron sorpresa, dijo Kaufman a La Jornada, eso probablemente no tendrá un impacto en el sector privado estadounidense: "Depende de lo que se arroja en los próximos dos meses. Si resulta que hay algunos ejemplos de los derechos humanos, podría resultar que los que mencionan fondos podrían ser un poco más cautelosos a la hora de invertir, en gran medida porque tienen que responder a sus inversionistas aquí. El tema para los años de información es qué país es el más guerrilla podría considerarse a otros países de México. Yo no lo creo. Chiapas no es una región representativa de México".

Continúa el éxodo de chiapanecos que huyen del conflicto

Distribuyeron supuestos integrantes del EZLN propaganda dirigida a indígenas de Tabasco

El gobierno federal de una solución política al conflicto, según expresó el diputado priista Rubén Pérez Gallardo, en nombre de las fracciones legislativas de esos institutos políticos.

El Embajador presidencial de la Unión Nacional Opositora (UNO), Pablo Emilio Madero, de visita en Michoacán, señaló que el mejor mediador en el conflicto de hecho de ser la de los obispos de la región de Los Años de Chiapas, porque son personas en las que los indígenas han depositado su confianza y porque la Iglesia posee una voz autorizada y respetada en conflictos como éste.

En Chiapas, dijo, el dirigente estatal del PRI, Guadalupe Gómez Magaña, rechazó que se decretara la ley de las previsiones para evitar esos de violencia como los que ocurren en Chiapas, pues en la entidad "sólo se trabaja y nada más".

En otro orden, el sector Mario Vargas Llosa de visita en Chiapas, dijo que la situación que vive México es un llamado a la clase política para que atienda las demandas de los grupos marginados y cambiar con paso seguro el perfil del gobierno de un sistema político. El mismo José Luis Cuevas opinó que el hecho de haber sido armados más de mil 500 guerrilleros, hace sospechar que desde el conflicto hay instrumentos coherentes.

Corresponsales: René Alberto López, Rodolfo Báez, José Víctor Bernal, David Grayson, Alberto Espinoza, Manuel Estrada, Terán Cruz, Lorenzo Chín, Joaquín Fábrega y Yolanda González.

va y alienados preparados. La Cruz Roja informó que esta noche se espera el arribo de más personas que huyen de la zona del conflicto.

En la capital de Chiapas, miembros del PT y del CDP realizaron sendas manifestaciones en la Plaza de Armas y peticiones del edificio de la Aduna Fronteriza para exigir se detenga la violencia en contra de los indígenas tabasqueños y tzotziles, el Comité de Defensa de Derechos Humanos (CDDH) revisa firmas en apoyo de esta petición y se vociferó. Judith Calarín, ex presidenta de la Unión de Mujeres de Chiapas para investigar las violaciones que comete el Ejército Mexicano.

En Chiapas, el gobernador Jorge Salazar Azor denunció la posibilidad de que existan en esa entidad componentes de las zonas rurales para el adiestramiento de guerrilleros, mientras que la Secretaría de la Reforma Agraria denunció la existencia de un grupo de campesinos en Huehuetlán, en donde habría recibido entrenamiento militar, según lo manifestó el presidente guerrillero José Sánchez Galván, de acuerdo con su comunicado de la PCR.

El Comandante, el mandataria Enrique García denunció que mientras continúan miseria y opresión será difícil entrar al campo de la justicia y que la sociedad se ve conjetura para asegurar los extremos de miseria y opresión.

En Morelos, el Congreso de Michoacán, integrado por 30 diputados del PRI, PRD, PAN y PFCAN, votó de manera unánime la sublevación, aunque los legisladores se pronunciaron a favor de que el

Jim Case y David Brooks, corresponsales, Washington, 6 de enero [Organizaciones de derechos humanos y congregaciones ciudadanas incrementaron hoy el tema de sus protestas al conocer informes sobre abusos a los derechos humanos en Chiapas, condenaron especialmente las acciones del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, y solicitaron a la Casa Blanca que se pronuncie en su contra].

Señaló que la guerra parece haber iniciado sólo un lapso moderado en el país y la consuelo empresarial y del sistema financiero en los casos de inversiones de Wall Street recomendaron que jueves invertir en acciones mexicanas en la Bolsa de Valores de Nueva York.

Por su parte, funcionarios gubernamentales reiteraron sus afirmaciones de que el Ejército Mexicano ha recuperado el control de las situaciones tomadas en Chiapas y manifiestan su complacencia por el envío de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la zona.

Un oficial del Departamento de Estado informó a La Jornada que los primeros resultados de la investigación de un equipo de cinco personas, enviado a la zona de conflicto por la embajada en Washington, indican "que la mayoría de los rehenes arrestados parece ser residentes locales". La fuente agregó que el gobierno mexicano está informado a la prensa sobre el involucramiento de extranjeros en la investigación, pero reiteró que el equipo estadounidense sólo investigó que la mayoría de los rehenes eran chiapanecos.

Human Rights Watch-América dio a conocer hoy una carta dirigida al presidente Salinas, revidó a estos corresponsales que uno de sus observadores ha estado presente en la zona de conflicto durante la última semana, y expresó su "hondo preocupación" ante el conflicto armado y el escorbuto, al menos como las graves violaciones a las normas del derecho internacional, que rigen el comportamiento de todas las partes en conflictos internos.

En su misiva, el grupo humanitario cita varios casos emblemáticos: la muerte de 14 rehenes "asesinados fuera de combate", la de seros siete arrestados en Ocoingo "donde se les había sido asesinados fuera de combate" y que presentaban características de haber sido ultimados con un "furo de

De los corresponsales □ Presuntos miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) distribuyeron ayer en Villahermosa propaganda de su movimiento dirigida a los indígenas tabasqueños. Y mientras en el plantón de la Dirección de Seguridad Pública de esa ciudad permanecen unos cien refugiados, constituyen Segundo grupo que huyen del conflicto armado que se desató en Los Años de Chiapas. En tanto, efectivos militares entregaron a sus dueños los cuerpos de dos soldados del 37 Batallón, con sede en Tabasco, muertos en Ocoingo.

Un grupo de madres de desaparecidos políticos realizó un plantón frente al palacio de Gobierno de Chihuahua, mientras que en Ciudad Juárez miles de miembros del Partido del Trabajo y del Comité de Defensa Popular se manifestaron para solicitar se detenga la matanza de indígenas y ocurra al día luego para solucionar el conflicto.

En Los Angeles, decenas de personas protestaron frente al consulado mexicano por la activista respuesta del gobierno contra los sublevados rebeldes de su gobierno de la representación diplomática, Enrique Loraer Tovar. Serán unos 31 personas, en su mayoría militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) los que "reconformaron con gritos y proclamas", afirmó.

El volcans que apareció en algunos sitios de Villahermosa (marchados, plazas públicas y bares) fue distribuido en la madrugada. El texto, en tamaño carta y con letra de imprenta dice:

"EZLN. Últimamente, indígenas tabasqueños, nos sumamos en contra del imperialismo impuesto por Mexicanos Burguesistas túch, los cuales violan los Derechos Humanos y Atropellan los Sistemas Etnicos (sic).

"Proclamamos Justicia, Servicios Dignos, Espacios Productivos, Desarrollo Personal, Integridad y Libertad.

"Nosotros integrantes del Ejército Zapa-

lista de Liberación Nacional. Proclamamos ante la incompetencia del gobierno en Nuestros Intereses.

"Muerte por Dignidad Humana. La Selva Lacandona, Chiá, EZLN".

Por otro lado, el Comité Pro Defensa de los Derechos Indígenas (CPDI) distribuyó a la prensa un documento dirigido al Presidente de la República y a los secretarios de Gobernación y de la Defensa Nacional, a quienes solicitan se finiquite con la "matanza de indígenas" y manifiesta su desacuerdo porque "el gobierno federal prefiere utilizar en primera instancia la fuerza de la violencia a través del uso del Ejército, antes que el diálogo".

De su lado, el Consejo Permanente de Pueblo Indígena de Tabasco se pronunció porque el gobierno federal "de una solución inmediata al conflicto y se le impide más deterioración de la zona".

Como resultado de los enfrentamientos guerrilleros recientes, a las 11 horas de ayer, en el ejido Zapotal, municipio del Centro de Tabasco, fue inhumado el cadáver de René Miquiliza López, de 19 años edad, cado en los combates de Ocoingo, mientras que el cuerpo de Ernesto Santiago, de 30 años, fue trasladado por sus familiares a Huichucov, Oaxaca. Ambos son soldados del 17 batallón de Infantería de la 30 zona militar destacada en Villahermosa.

Por su parte, los chiapanecos refugiados fueron trasladados con sus escasas pertenencias al plantón de la Policía dentro de la Plaza de Toros, donde permanecieron ayer. Esta tarde, algunos familiares tabasqueños llevaban hasta el albergue royes, zapacos,

**BIBLIOGRAFÍA.**

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa. Décima segunda edición. México 1995.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho internacional privado. Editorial Porrúa. Séptima edición. México 1984.

ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho internacional público. Editorial Porrúa. México 1983.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Programa interinstitucional de capacitación y promoción para personal de migración 1997-1998. México, D.F. 1997.

Enciclopedia jurídica Letra C. Editorial Nacional. Tomo III. México 1983.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 34a. edición. México D.F. 1996.

FRANCO AGUAYO, Francisco. El extranjero en México (Principales trámites migratorios que deben ejecutarse). México D.F. 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. Compilación histórica de la legislación

migratoria en México (1909-1996). México, D.F. 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. Estadística migratoria. Anuario 1996  
Secretaría de Gobernación. Centro de estudios migratorios. Editorial talleres gráficos de  
México. México D.F. 1996.

NIBOYET JEAN, Paul. Derecho internacional privado. México, 1970. Editorial Nacional.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Asuntos migratorios en México. Opiniones de la  
sociedad. Editorial talleres gráficos de México. México, D.F., 1995.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Formatos y Requisitos de Trámites migratorios de  
inmigrantes e inmigrados. Normatividad migratoria. Editorial talleres gráfico de México.  
México D.F. 1996.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Requisitos de trámites migratorios de no  
inmigrantes. Normatividad migratoria. Editorial talleres gráficos de México. México D.F.  
1996.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Sexta edición. México  
D.F. 1974.

SIQUEIROS, José Luis. Síntesis de derecho internacional privado mexicano. Editorial  
UNAM. México, 1971. Segunda edición.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial porrúa. Octava edición. México, D.F. 1978.

VICTAL ADAME, Oscar. Derecho migratorio Mexicano. Editado por Universidad Anáhuac del Sur. Segunda edición. México, D.F., 1998.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista S.A. de C.V.

105a. edición. México, D.F. 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista S.A. de C.V.

9a. edición. México, D.F. 1998.

Ley General de Población y Reglamento. Secretaría de Gobernación. Editorial Nacional.

México, D.F. 1993.

Ley General de Población. Estatuto legal de los extranjeros. Editorial porrúa. México D.F.

1998.

Reglamento de la Ley General de Población. Estatuto legal de los extranjeros. Editorial

porrúa. México. D.F. 1998.

Ley de Amparo. Editorial Sista. México, D.F., 1995.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. 63a. edición. México D.F., 1994.

Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal. Editorial

Porrúa. 52a. Edición. México D.F., 1994.

Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Sista. 13a edición. México. 1996, edición nueva revisada.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Complemento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. 9a. Edición. México D.F. 1998

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal. Complemento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. 9ª. Edición. México, D.F., 1998.

Ley General de Salud. Estatuto legal de los extranjeros. Editorial Porrúa. 45a. edición. México, D.F., 1998.

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como Órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin editorial. México, D.F., 18 de octubre de 1993.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario oficial de la federación. Editorial nacional. Tomo DXXXIX No.22, segunda sección. México, D.F., lunes 31 de agosto de 1998.

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población. Diario oficial de la federación. Editorial nacional. Tomo DXVIII No.6. México, viernes 8 de noviembre de 1996.

Normatividad para visitantes de organismos no gubernamentales interesados en conocer in situ la condición de los derechos humanos en México. Comentario anexo a la circular INM/CRE/007/97 del Instituto Nacional de Migración con respecto al permiso de internación para visitantes miembros de organismos no gubernamentales. Sin editorial. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración. México, D.F., 9 de julio de 1997.

Circular No. INM/CRE/007/97. Instituto Nacional de Migración. Coordinación de regulación de estancia. Permiso de internación para visitantes miembros de organismos no gubernamentales. México, D.F., 9 de julio de 1997.

Circular No. INM/001/98. Instituto Nacional de Migración. Reglas a las que se sujetará el permiso de internación para visitantes miembros de organizaciones no gubernamentales interesadas en conocer in situ la vigencia de los derechos humanos en México. Diario Oficial de la Federación. Editorial Nacional. Tomo DXLI No.10. México, D.F., 14 de octubre de 1998.

Ley Federal de Derechos. Diario Oficial de la Federación. Coordinación Jurídica. Secretaría de Gobernación. México, D.F. 31 de diciembre de 1999. Vigente del 1º de enero al 31 de marzo del 2000.

Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional. Complemento a la agenda mercantil, 1997. Editorial ISEF. Segunda edición. México, D.F., enero de 1997.

## OTRAS FUENTES.

## CONFERENCIA.

VENET, Fabianne. Organismos no gubernamentales. Diplomado en derecho migratorio e internacional. Centro Universitario México, (CUM). México, D.F., 30 de septiembre de 1998.

## INTERNET.

[www.segob.gobernación.mx](http://www.segob.gobernación.mx)

## ANEXOS.

Artículo de periódico.

CASON, Jim y BROOKS, David. Americas Society. Chiapas no es representativo. Protestas en EU por presuntas violaciones a derechos humanos. La jornada. Viernes 7 de enero de 1994. México, D.F. Artículo de corresponsal, fechado en 6 de enero de 1994, en la ciudad de Washington, D.C.