

884609



ESCUELA SUPERIOR DE CIENCIAS JURIDICAS



CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, NUMERO DE
INCORPORACION 8846-09

EL DERECHO MIGRATORIO MEXICANO Y SU
SITUACION FRENTE A ESTADOS UNIDOS DE
AMERICA, EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JANETTE VEGA REYES

ASESOR DE LA TESIS: LIC. JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ

NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEX., MARZO DE 2005

m341409

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

INDICE

Dedicatorias.	2
Contenido.	3
Introducción.	5
Capítulo I. “Introducción al Derecho Migratorio y sus conceptos”.	
I.1	Derecho Migratorio 8
I.2	Relación del derecho migratorio con otras ramas 10
I.3	Definición de derecho migratorio 15
I.4	Conceptos básicos de derecho migratorio 16
I.4.1	Extranjero 16
I.4.1.1	Condición jurídica del extranjero 20
I.4.1.2	Derecho y obligaciones de los extranjeros a la luz del derecho internacional 23
I.4.1.3	Condición jurídica del extranjero en el derecho positivo mexicano 25
I.5	Concepto de migración 28
I.5.1	Emigración 30
I.5.2	Inmigración 33
I.6	Cronología del marco legal migratorio mexicano 38
I.6.1	Etapa de la Conquista 38
I.6.2	México Independiente 41
Capítulo II. “Calidades migratorias para los extranjeros y su regulación (formas migratorias, visas, entre otros).”	
II	Calidades Migratorias 66
II.1	Calidad migratoria, concepto 66
II.2	Inmigrantes 68

II.3	No Inmigrantes	75
II.4	Características migratorias	80
II.4.1	Características migratorias de los inmigrantes	81
II.4.2	Características migratorias de los no inmigrantes	87

Capítulo III. “La Realidad de la política migratoria México – Estados Unidos de América y Programas Especiales de Atención a Mexicanos que cruzan entre ambos países”.

III.1	Política migratoria Mexicana	96
III.2	Programas Especiales migratorios	128
III.2.1	Programa Paisano	128
III.2.2	Programa de atención a menores transfronterizos	132
III.2.3	Matrícula consular	135
III.3	Temas prioritarios dentro de la política migratoria mexicana	148
III.4	Procedimiento administrativo migratorio	153

Capítulo IV. “Iniciativas para mejorar la situación y calidad del Migrante Mexicano en su cruce a los Estados Unidos de América”.

IV.1	Iniciativas del poder legislativo en materia de migración	172
IV.2	Propuestas y recomendaciones de Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con los Migrantes.	178

Conclusiones Generales de la Investigación y Propuestas Personales 182

Bibliografía 187

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Janette Vega Reyes

FECHA: 25 - 02 - 2005

FIRMA: J.V.R.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio ha sido constante preocupación para el gobierno mexicano, la presente investigación se avoca a realizar el análisis de los elementos básicos del derecho migratorio mexicano. El Hoy en día se están dando bastantes casos en los que personas denominadas extranjeros viajan de un lugar a otro, ya sea para vivir, trabajar, vacacionar etcétera., pero, ¿estas personas pueden trabajar? ¿pueden establecerse en el país de forma definitiva o solo de forma temporal? Para dar respuesta a estas interrogantes, es necesario saber de que derechos gozan estas personas, así como sus obligaciones en los distintos países que visitan, y así gozar de un ambiente armónico en la sociedad. Por otra parte ¿es lo mismo la condición jurídica de extranjeros que el conflicto de leyes? No, es por ello que el objetivo de este trabajo es precisamente determinar cuál es la condición jurídica de los extranjeros en México, es decir, conocer sus derechos, restricciones así como sus obligaciones de los que éstos están sujetos en nuestro país, y más adelante se verá en que se diferencia la condición jurídica de los conflictos de leyes.

Asimismo esta condición es importante ya que de esta forma conocemos como es que se les da un trato digno con los llamados derechos

humanos, así como saber en que condición no podrán tener derechos políticos y conocer su condición en el aspecto laboral.

El fenómeno social "migración", actualmente, es un tema a tratar de suma importancia puesto que la continúa entrada y salida de personas de sus respectivos países para establecerse en otros, ocasiona problemas así como también beneficios tanto para ellos como para las Naciones, es por ello que se debe tener un riguroso control en este aspecto. Con relación a esto, México ha creado un organismo encargado de controlar este problema llamado Instituto Nacional de Migración establecido en el año de 1993.

En cuanto a extranjería y migración no son temas nuevos a tratar, ya que como veremos ya desde los tiempos de los romanos ya existía esta figura del extranjero, el cual ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo al igual que la migración, dando lugar a la creación de leyes en donde no solo ya se les toma en cuenta, sino hasta se les protege, es por ello que es necesario saber su evolución y donde es que se les establecen sus derechos.

La Ley General de Población con el auxilio de otras leyes es la encargada de reglamentar y establecer las diferentes calidades migratorias, las cuales pueden ser las llamadas características migratorias de los Inmigrantes así como las de los No Inmigrantes. Es importante saber distinguir en que supuesto nos encontramos en una u otra calidad, ya que los derechos como las obligaciones cambian respecto en la situación en la que nos ubiquemos.

En esta investigación me he dedicado a desentrañar cada uno de los problemas que he planteado, primero entendiendo lo que es un extranjero así como su condición jurídica entre otras cosas, hasta determinar y estudiar los derechos de los que gozan las personas que tengan determinada calidad migratoria, así como los derechos políticos, humanos y laborales de los que gozan los extranjeros en nuestro país.

CAPITULO I

Introducción al Derecho Migratorio y sus conceptos.

I. Derecho Migratorio

I.1 Definición de derecho migratorio.

Antes de poder llegar a una definición jurídica sobre el tema, es necesario señalar que actualmente lo relativo a la población, migración y extranjería es materia de estudio y regulación de diversas ramas del derecho.

Tradicionalmente la doctrina internacionalista ha considerado que los temas sobre la extranjería deben ser estudiados por el derecho internacional privado (rama del derecho privado), pues su contenido según los planes de estudio de las universidades francesas, comprende los temas de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, conflicto de leyes y

conflictos de jurisdicción. Afortunadamente en la actualidad, los estudiosos y doctrinarios del derecho en México ya desincorporan las materias de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros del derecho internacional privado para incluirlas, primero en el derecho publico y segundo dentro del constitucional/administrativo.

Consideramos que independientemente de la rama del derecho que lo estudie, la regulación del fenómeno migratorio internacional requiere de un tratamiento sistemático e integral.

El fenómeno migratorio internacional desde el punto de vista del sistema jurídico nacional, se debe regular por el derecho migratorio mexicano.

Involucra aspectos de soberanía; de política exterior, autodeterminación, igualdad jurídica de los estados, cooperación internacional, reciprocidad internacional; de política interior, organización, estructura y funcionamiento de la prestación de un servicio público; seguridad publica; demográfica y de política de desarrollo social económico, entre otros.

Podemos señalar con razón los fenómenos migratorios no son aislados e independientes, y es por ello que la materia se relaciona con otras ramas del derecho.

1.2 Relación con otras ramas del derecho.

En este apartado se hará una breve referencia sobre la relación de la materia de nuestro estudio, el derecho migratorio mexicano, y algunas ramas del derecho; teniendo siempre presente que la ciencia jurídica tiene un solo objeto formal o propio, pero ello no impide que se estudie bajo enfoques diversos.

Derecho Constitucional

Con el derecho constitucional son muy estrechas, pues quien duda del origen y razón que se establezca una distinción entre nacionales y extranjeros es la preeminencia de la soberanía; que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga nuestra Carta Magna; que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional; que el ámbito de validez de las normas jurídicas es el territorio

nacional; que la política demográfica y poblacional es el responsabilidad del gobierno y que la organización estatal federal es la encargada de expedir las leyes, aplicarlas y resolver conflictos que su aplicación entrañe. Todos estos temas son tratados con dicho derecho.

Derecho Internacional Público

Por supuesto que tiene relación con el derecho internacional público por ser este el encargado de regular jurídicamente las relaciones de los estados, los organismos internacionales y los órganos de estos entre si. Es decir, regula las relaciones de los sujetos de la comunidad internacional. Que el estado mexicano celebra tratados y acuerdos internacionales en materia migratoria y reconoce y forma parte de algunos de los organismos internacionales; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, entre otros.

Derecho Administrativo

Con el derecho administrativo que regula la organización y la actividad (funcionamiento) de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que genera, en virtud de que la autoridad competente en materia migratoria es el titular del Poder Ejecutivo (administrativo), por conducto de la Secretaría de Gobernación que forma parte de la organización central de la administración pública federal.

Derecho Penal

Con el derecho penal en cuanto a las leyes migratorias establecen tipos penales en los que el sujeto activo o pasivo pueden ser los extranjeros o nacionales; que la Ley Federal contra la delincuencia Organizada establece que cuando tres o mas personas acuerdan organizarse o se organicen para realizar determinadas condiciones, el delito de trafico de indocumentados, previsto en el articulo 138 de la Ley General de Población, serán sancionados por ese solo hecho; que es necesaria la intervención de las autoridades migratorias, en el intercambio de reos extranjeros o nacionales para la ejecución de las sentencias en sus países de origen, en los procesos de extradición de extranjeros, en la toma de información de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso penal, para determinar su situación

migratoria; y la presentación de denuncias o querellas para el caso de los presuntos delitos migratorios, entre los que están los de crimen organizado.

Derecho Civil y Mercantil

Con el derecho civil y mercantil en lo relativo a las actividades productivas, de intermediación de bienes o servicios, actos y contratos en los que intervienen extranjeros y que requieren que estos acrediten legal estancia o que su condición migratoria les permite realizarlos.

Derecho Procesal

Con el derecho procesal que establece las formalidades y requisitos que se deben cumplir para intervenir en los procedimientos judiciales de cualquier tipo y que, para los extranjeros, en algunos casos, no basta con demostrar interés jurídico, sino que se debe acreditar la estancia legal y/o presentación de permisos especiales para comparecer a juicio. Asimismo, para regular sobre los elementos y requisitos del acto migratorio, los procedimientos, resoluciones y medios de defensa para el particular, y determinar la aplicación supletoria del mismo.

Derecho Internacional Privado

Es innegable que las normas que regulan las relaciones de particulares entre sí (incluidos los extranjeros) y aquellas en las que interviene el Estado, como si fuere uno de ellos, sin perder su carácter de ente público y las que resuelven los conflictos sobre aplicación de las mismas en el tiempo y en el espacio, tienen gran relación con el derecho migratorio.

Asimismo, es de especial importancia aprovechar sus estudios doctrinales sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros (conjunto de derechos y obligaciones que tienen), que son de gran valía para nuestro tema, máxime que se desincorpora de esta rama, por considerarse que su anterior ubicación se debió a una cuestión académica en los programas de estudio de la Universidad de París, Francia.

El derecho internacional privado como su nombre lo indica una rama del derecho privado y los temas y asuntos sobre el fenómeno migratorio

internacional son eminentemente derecho publico; y como tal debe tratarse en esta nueva disciplina.

Otras Ciencias

Igualmente el derecho migratorio se relaciona con otras ciencias, técnicas y artes como son las economía, estadística, demografía, sociología, etcétera, pues el fenómeno migratorio implica la necesidad de estudiarlo profundamente en cuanto a su origen, impacto y consecuencias.

1.3 **Definición de derecho migratorio.**

Después de haber dado esta introducción terminológica, consideramos que el concepto formal de derecho migratorio es:

El conjunto de normas de derecho publico que regulan el transito internacional de personas (nacionales y extranjeros); establece las modalidades y condiciones a que se sujetara el ingreso, permanencia y salida de extranjeros; y lo relativo a la emigración y repatriación de nacionales.

Al derecho migratorio también se le puede conceptualizar desde un punto de vista amplio entonces incluiríamos los estudios doctrinales, sus relaciones con otras ciencias y otras ramas del derecho, puesto que el fenómeno migratorio es muy complejo, sin embargo, baste la definición formal y quede el reto para otros estudiosos del derecho migratorio mexicano.

Del concepto dado se desprenden tres elementos:

- Tránsito internacional de personas
- Modalidades y condiciones a que se sujetara el extranjero en nuestro país; y
- Aspectos legales del movimiento de los nacionales.

I.4 Conceptos básicos en el derecho migratorio.

I.4.1 Extranjero.

El Diccionario de la Real Academia dice: "Extranjero, ra del latín extraneus, extraño, a través del francés extraer. Adjetivo: Al que viene del

país de otra soberanía natural de una Nación con respecto a los naturales de otra. Toda Nación que no es propia.²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 33 señala que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 para ser considerados nacionales:

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

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

²“Diccionario de la Lengua Española”. Ed. Real Academia Española, 19ª edición, Madrid, 1970, p.600

Por otra parte, la Ley de Nacionalidad, publicada el 23 de enero de 1998, nos señala en su artículo 2º, fracción IV, quiénes tienen el carácter de extranjero: "Extranjero, es aquél que no tiene la nacionalidad mexicana."

Carlos Arellano García considera al extranjero como **"... la persona física o moral que no reúne lo requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional"**³

Para tener una mayor comprensión de la definición anterior, analizaremos brevemente lo que es la nacionalidad.

La nacionalidad es un concepto de derecho interno porque se constituye en forma de lazo jurídico-político. La doctrina internacionista ha definido a la nacionalidad como "lazo-político entre el Estado y un individuo al que se confiere la calidad de miembro de la población constructiva del Estado."⁴

³ ARELLANO García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1999, p.387.

⁴ RODRIGUEZ-DRINCOURT, Juan. "La nacionalidad como vía de integración de inmigrantes extranjeros" en Revista de Estudios Políticos. Enero-Marzo 1999, Madrid-España, p. 176.

Frente a este concepto, Durkheim escribe que, bajo el concepto de nacionalidad, se esconde un grupo humano cuyos miembros por razones étnicas o simplemente históricas quieren ver la sujeción a las mismas leyes en un mismo Estado.⁵

La nacionalidad no puede ser concedida más que por un Estado que tiene la libertad absoluta de conceder su nacionalidad.

Una vez que hemos visto, aunque de forma general lo que es la nacionalidad, podemos concluir que el artículo 2º, fracción IV, de la Ley de Nacionalidad, nos quiere decir que es extranjero aquél que no tiene un vínculo o lazo con el Estado.

Nos dice Orúe y Arregui de una manera muy especial: "El extranjero es la persona que no es nacional y por lo tanto está sometido a más de una soberanía."⁶ El mismo autor divide en varios factores el concepto: Se produce ya por razón de las personas, de las cosas o de los actos. Por las personas, cuando un individuo se traslada de un país a otro, en el cual realiza funciones familiares en un orden matrimonial, tutelas, etcétera; por las

⁵ Ibid., p. 177.

⁶ ARELLANO, Carlos. "Derecho Internacional Privado", Ed. Porrúa, México 1983, p. 291.

cosas, en el hecho por ejemplo de adquirir la propiedad en suelo extranjero; y por los actos, celebrando un contrato, otorgando un testamento, etcétera.

El maestro Niboyet, afirma que todos los sujetos de la orbe pueden ser catalogados de nacionales y no nacionales y que estos últimos son los extranjeros.⁷

El internacionalista Charle G. Ferwick, no se preocupa por definir al extranjero pero hace notar que el Derecho Internacional reconoce la diferencia existente entre los extranjeros, visitantes, transitorios en un país extraño, y aquellos que han establecido allí una residencia permanente, y que manifiesten la intención de prolongar su permanencia indefinidamente.⁸

No es posible ofrecer una aceptable definición de extranjero y, al no poder precisar la condición se cae de nuevo en la generalidad de afirmar que el extranjero es la persona física que no reúne los requisitos necesarios para ser considerado extranjero.

I.4.1.1 Condición Jurídica del Extranjero.

⁷NIBOYET, J.P., "Principios de Derecho Internacional Privado", Ed., Nacional S.A., México 1965, p. 199.

⁸ARELLANO, Carlos, op. cit., nota 4, p. 292.

Se dice que la condición jurídica de extranjero es el "Reconocimiento por parte de un Estado, de la personalidad humana de quienes caen bajo su imperio, sin la categoría de nacionales, definiendo al extranjero como el individuo que dentro de un Estado extraño de su nacionalidad tiene con él nexos jurídicos; gravitando sobre su personalidad a la par que un estatuto personal, las leyes de aplicación general del lugar donde reside".

El maestro Carlos Arellano dice: "La condición jurídica de los extranjeros estará integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales."⁹

Werner Goldschmidt considera a la condición jurídica de los extranjeros como "**... los derechos de que los extranjeros gozan en cada país**"¹⁰; agrega que no puede existir un conflicto entre dos legislaciones, ya que se aplica la ley interna del país donde se invoca el goce de un derecho.

⁹ ARELLANO, Carlos, *Ibidem*

¹⁰ GOLDSCHMIDT, Werner. **Suma del Derecho Internacional Privado**. 2ª. Edición. Ediciones jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1958, p.50.

Por su parte, Niboyet afirma que la condición jurídica de los extranjeros consiste en determinar los derechos de que los extranjeros gozan en cada país.¹¹

Todos los Estados tienen la facultad soberana de reglamentar en su territorio la condición de los extranjeros, pero esta facultad no puede ejercerse arbitrariamente abusando de la soberanía, porque internacionalmente hay un mínimo de derechos que deben reconocerse a los extranjeros, exigido por el respeto a las reglas del Derecho de gentes.

Al extranjero se le deben reconocer estos derechos ya que si no tuviese éstos, sería, en realidad, un esclavo o un individuo a quien se le hubiese impuesto la pena de muerte civil. Además, ningún Estado podría rehusarse a otorgar estos derechos sin correr el riesgo de colocarse fuera de la "comunidad internacional."

J.P. Niboyet menciona que sería erróneo suponer que un Estado cumple como se debe sus obligaciones por el hecho de asegurar a los extranjeros el mismo trato que a sus nacionales. En efecto, es una regla generalmente admitida, la de que el trato otorgado al extranjero debe ser

¹¹ Id.

superior al del nacional cuando el otorgado a este último se considere insuficiente, y no pueda, por lo tanto, servir de norma para fijar el límite de las obligaciones internacionales de un Estado.¹²

I.4.1.2 Derechos y obligaciones de los extranjeros a la luz del Derecho Internacional

La Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en la Habana en 1928, suscrita por México y diecinueve países que asistieron a la Sexta Conferencia Internacional Americana, estableció derechos y obligaciones. A continuación se mencionan las más importantes:

- A) El derecho de los Estados para establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros.
- B) Subordina a los extranjeros a la jurisdicción y leyes locales.
- C) Obliga a los extranjeros a pagar las contribuciones ordinarias y extraordinarias, siempre que sean generales para la población.
- D) Obliga a los Estados a que reconozcan el goce de las garantías individuales a los extranjeros.
- E) Faculta a los Estados para que por motivos de orden o seguridad, puedan expulsar al extranjero.

¹² NIBOYET, J.P., op. cit., p. 126.

- F) Prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país receptor.

Lo anterior denota que en todo momento el Estado, con base en su soberanía, puede aceptar o rechazar el ingreso de extranjeros en su territorio, siempre y cuando no se vulneren los derechos fundamentales de los mismos. Así mismo, se reconoce que todo extranjero tiene limitaciones al derecho de estancia en un país ajeno, y a la vez debe cumplir con las obligaciones, contribuciones y reglas que el mismo Estado determine en su régimen interno.

Y así como, evidenciar la condición jurídica de los extranjeros en el Derecho Internacional, ya que las Convenciones acerca del trato para extranjeros, así como aquéllas que regulan su situación de internación y estancia, establecidas a través de normas de Derecho Internacional derivadas de Tratados suscritos para esos efectos, reconocen que todo extranjero debe cumplir con el orden jurídico interno del país receptor, y no pueden establecerse de ninguna manera privilegios o prerrogativas mayores que las que gozan los nacionales. Ello se demuestra con la Cláusula Calvo,

llamada así por haber sido redactada por el jurista argentino Carlos Calvo, en el año de 1844.

I.4.1.3 Condición Jurídica del Extranjero en el Derecho Positivo

Mexicano

México, tiende a proteger a sus nacionales sin perjuicio del respeto que se le otorga al extranjero en sus derechos.

El Artículo 1° de la Constitución dice: "Todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta Constitución."

Establece que tanto nacionales como extranjeros gozarán de las garantías que otorga la misma. El individuo al encontrarse sujeto al ámbito jurídico nacional, goza desde ese momento, de todas las garantías constitucionales, sin ninguna excepción.

De estos derechos generales o garantías individuales se salva en todo caso la facultad que tiene el Ejecutivo para hacer abandonar el Territorio Nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Considero, que nuestra Ley fundamental procura la solidaridad internacional y sustenta ideales de fraternidad, libertad e igualdad de derechos de todos los hombres, al extenderse su acción de protección a los extranjeros.

El extranjero goza de todos los derechos privados que las Leyes le consagran al nacional, con excepción de los que están reservados exclusivamente para el mexicano por nacimiento.

La fracción XVI del Artículo 73 Constitucional, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Por otro lado existen acuerdos internacionales que obligan a México en lo relativo al ingreso de extranjeros a su territorio, como son la serie de acuerdos de supresión de visa en pasaportes ordinarios, diplomáticos y oficiales que ha suscrito; así como capítulos de entrada temporal de

personas de negocios dentro de TLC's y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC.

México ha ratificado la Convención sobre condición jurídica de los extranjeros firmada en la Habana, el 20 de Febrero de 1928, el artículo V de este documento nos señala, que los Estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su Territorio, todas las garantías individualmente que reconozcan a favor de sus propios nacionales y el goza de los derechos civiles esenciales sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y del ejercicio de dichos derechos y garantías.

México, como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consagrando los derechos y libertades fundamentales del hombre, y que como se ha visto, nuestra legislación no hace distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen, etc.

1.5 Concepto de Migración.

El origen etimológico de la palabra migración, proviene de la expresión de Marco Tulio Cicerón, que en Roma la utilizó para nombrar este fenómeno sociológico, formado por el vocablo de las siguientes voces latinas: Migro, as, arca, que dan la idea de traslado, trasplante de un lugar a otro, irse a vivir a otra parte.

El Diccionario de la Lengua Española lo define como “la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Viaje periódico de las aves de paso”.¹³

No debemos olvidar, que se tiene que examinar con sumo cuidado las circunstancias y casos que se presentan cuando una persona desea entrar o formar parte de un conglomerado Nacional, para evitar un conflicto en la comunidad que lo ha admitido, ya que las normas sobre migración constituyen la base para la conservación y el equilibrio de los diferentes factores de la sociedad, y por lo tanto del mismo Estado.

El señor Andrés Landa y Piña en su estudio sobre “El Servicio de Migración en México”, dice muy acertadamente: “México aparece como un

¹³*Diccionario de la Lengua Española. Op.cit nota 1*

país de inmigración, si se le observa desde las naciones del Viejo Continente; pero se le juzga como un país de emigrantes si se le observa desde los Estados Unidos de América"¹⁴

Y ciertamente este es el hecho de la migración en México, pues desde los países de ultramar es de donde la corriente de inmigración es más fuerte y en cambio los Estados Unidos reciben gran cantidad de inmigrantes mexicanos, principalmente en años pasados, ya que en gran cantidad nuestros nacionales se habían establecido en su suelo, siendo éstos en su mayoría braceros ya que para la reconstrucción de los nuevos estados que se formaron al Sur de los Estados Unidos con Territorio Mexicano, existió gran demanda de obreros que generalmente se quedaban en Territorio Americano, pero una vez a que se hubo terminado la fuente de trabajo que originó su emigración aumentaron en ese país el número de desocupados, con la agravante de que éstos eran extranjeros, dando origen así al problema que nuestro Gobierno trata de resolver en la mejor forma, consistente en la repartición de nacionales, cuestión que ha provocado en México una situación de orden económico que dio origen a la existencia de grandes grupos de repatriados sin trabajo, problema que más bien se debe, a que la

¹⁴BARANDA. Gonzalo. "La migración en general". UNAM, México 1941, p.54

repatriación se ha hecho en gran escala y no se ha tenido el cuidado de distribuirla en nuestra República.

Con lo anteriormente expuesto, podemos concluir que migración es la acción, fenómeno o movimiento humano de entrar y salir de un territorio a otro. Como ya vimos, este fenómeno implica dos aspectos:

- Entrada a un territorio
- Salida de un territorio de una persona física sin distinción de nacional o extranjero.

A la entrada de personas se le denomina "inmigración."

A la salida de personas se le denomina "emigración."

I.5.1 Emigración.

La palabra *emigración* proviene del latín *emigratio* que significa "...movimiento de población contemplado desde el punto de vista del país de origen"¹⁵.

¹⁵ DICCIONARIO LAROUSSE. Tomo único. Editorial Larousse. París, Francia. 1982. p. 343.

El Diccionario de la Real Academia nos presenta la siguiente definición de emigración: "Acción de emigrar. 2. Conjunto de habitantes de un país que trasladan su residencia a otro por tiempo ilimitado, o, en ocasiones temporalmente. Emigración golondrina, es aquella en que el emigrante va, no a establecerse en el país, sino a realizar en él ciertos trabajos, y después volverse a su patria."¹⁶

Es un fenómeno sociológico y económico que ha tomado diversas modalidades en el curso de la historia, en las emigraciones étnicas antiguas, los pueblos se desplazaban en masa por razones de crecimiento o de transformación física del ambiente. Las actuales se realizan en el marco de un mundo sedentario desde los países más poblados a los de menor población, o bien de regiones pobres a otras económicamente florecientes.

Hasta ahora no existe un concepto de emigración aceptado por todos los teóricos dedicados al estudio de este fenómeno, ya que son diversas las definiciones existentes, y podría decirse que prácticamente cada autor da la suya.

¹⁶ Diccionario de la Lengua Española, Op.cit., nota 1, p.513.

Pero podríamos llegar a definir a la emigración como: "La salida de un territorio de una persona sin la distinción de Nacional o Extranjero".

Desde sus orígenes, la emigración ha estado sujeta a tres tipos de acontecimientos: los económicos, en primer lugar; los políticos, y los sociales. Entre estos últimos no hay que dejar de mencionar con particular interés los de índole sanitaria, que motivaron desde la antigüedad la súbita evacuación de ciudades enteras, a causa de las llamadas pestes. Entre los factores políticos cabe citar las guerras, entre los económicos, desde siempre ha figurado de manera primordial la desigualdad como factor impulsor de la emigración.

La emigración en la actualidad, está sometida a una reglamentación internacional, aunque las normas internacionales al respecto son escasas, ya que debe entenderse a este fenómeno como el desplazamiento de un nacional hacia el exterior de su Estado; y en este sentido, aún no se cuenta con un criterio legal o doctrinal dentro del Derecho Internacional que establezca sus alcances, efectos y aplicación.

1.5.2 Inmigración.

Los desplazamientos humanos se han repetido en todos los tiempos y son hechos antiguos que han preocupado a los gobiernos de todas las épocas, dentro de las atribuciones soberanas del Estado se encontraba la de impedir la entrada a extranjeros sin embargo las limitaciones la entrada y salida de extranjeros antes de la primera guerra mundial fueron nulas.

La inmigración puede estar impulsada por objetivos laborales y económicos, en lo que convergen el interés del país que recibe a los científicos o técnicos extranjeros que ayuden al progreso nacional con interés por parte del extranjero de obtener una mejor remuneración o mejores condiciones de trabajo, puede haber inmigración por motivos religiosos o raciales; inmigración por motivos políticos, que se le conoce como derecho de asilo, personas que sufran persecuciones políticas por expresarse o actuar contra el gobierno del país en que residan.

Inmigración proviene del latín *immigrare*, de in. En y migrare, pasar, irse. Es la internación y permanencia de extranjeros en un país distinto del cual estaban establecidos. La inmigración, en sentido estricto, determinale

asentamiento durable, la integración del extranjero inmigrante en la comunidad receptora, y no simplemente su paso por la misma por un periodo de tiempo limitado y con fines no estrictamente laborales. El término genérico migración abarca tanto el aspecto "emigración"; como la "inmigración" que es la acción de llegar y establecerse en ese otro lugar.

La *inmigración* es el acto de llegar a un país y establecerse en él. En el caso de México se entiende como tal aquella población que se asienta en nuestra nación.

Para Henry Campbell Black la inmigración es " **la llegada de extranjeros a un país con fines de residencia permanente**" ¹⁷

La *inmigración* es el acto de llegar a un país y establecerse en él. En el caso de México se entiende como tal aquella población que se asienta en nuestra nación. La inmigración es un problema típicamente internacional que afecta a intereses vitales de los estados que han tenido por fuerza promover una acción común de los gobiernos desde la mas remota antigüedad.

¹⁷ CAMPBELL Black Henry. BLACK'S LAW' DICTIONARY . Editorial. The publishers staff. 4 Edición. St. Paul Minessota 1951

Las cuestiones migratorias tienen una íntima conexión con la obra encomendada a la Organización Internacional del Trabajo, es natural entonces que esta haya se preocupado de las mismas desde su fundación, en 1919 cuando la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero se incluyó entre los objetivos de su carta fundamental.

Como lo indica el artículo 44 de la Ley General de Población, es inmigrante “el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado”.

Así que se podría definir a la inmigración como: “La entrada de una persona a un territorio con el fin de radicar en él”.

En México la condición jurídica de los extranjeros e regula por leyes de carácter federal según el artículo 73 fracción XVI Constitucional, menciona que es facultad del Congreso de dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación formular y conducir la política de población. Es facultad de la Dirección General de Servicios Migratorios de la propia Secretaría atender en el ámbito de su competencia, en forma concurrente con otras autoridades, las responsabilidades y atribuciones señaladas en las leyes, reglamentos, convenios internacionales suscritos por México.

La legislación mexicana en esta materia se encuentra un tanto dispersa entre las principales disposiciones de nuestro sistema jurídico vigente.

Existe un control y selección demográfico de la población inmigrante tendientes a asegurar la utilidad laboral y la productividad económica, el extranjero goza de todas las garantías establecidas por la Constitución con las excepciones que la misma señala. A fin de que el extranjero pueda internarse y permanecer legalmente en el país tendrá que cumplir con las disposiciones que al respecto determina la Ley General de Población y su reglamento.

La Secretaría de Gobernación promoverá los medios necesarios para sujetar la inmigración de los extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes y procurar la mejor asimilación de estos al medio nacional y a su adecuada distribución en el territorio.

Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años, con refrendos anuales deben comprobar ante la Secretaría de Gobernación que cumplen con las condiciones y disposiciones migratorias que les imponen.

Ambos son de suma importancia ya que forman parte del fenómeno migratorio, y su importancia radica en que, la entrada o salida de los habitantes de un Estado causan un desequilibrio y repercute directamente en su economía y en todos los aspectos sociales.

Todo Gobierno necesitado de elementos de actividades Humanas, debe procurar, por todos los medios que están a su alcance, dar la seguridad necesaria para garantizarle al extranjero la esfera inviolable que tanto busca.

La distribución del elemento humano dentro del orbe es de vital importancia. El individuo preparado con basta experiencia en algún campo de la producción, ya sean técnicos, obreros especializados, profesionistas, o

científicos, por un lado, campesinos por otro, forman parte fundamental en la economía de cualquier Estado.

1.6 Cronología del marco legal migratorio mexicano.

Para tener una visión más amplia sobre este concepto, veremos como surge en México la primera Ley de Migración:

El punto de partida de un bosquejo histórico de la condición jurídica de los extranjeros en México debe hallarse en el conocimiento de la legislación española que tuvo aplicación desde la conquista, abarcando toda la época de la colonia hasta la consumación de la independencia.

1.6.1 Etapa de la conquista.

Basta estudiar el derecho castellano por ser éste, el que rigió en los territorios de las islas occidentales, ya que las indias quedaron incorporadas políticamente a la Corona del Castilla se les permitía el paso a la Nueva España, los extranjeros en términos generales, quedaron al margen del derecho en las colonias.

En México no existían extranjeros o existían en una insignificante minoría como consecuencia del aislamiento a que España sujetaba a sus colonias para evitar influencias de otros países colonistas de su época.

El Fuero Juzgo, legislación unificadora de la legislación bárbara y del Derecho Romano, también conocido este ordenamiento como el *liber iudicium*, muestra benignidad hacia los extranjeros, al permitir en la ley 2da, título 3, libro XI, una disposición en virtud de la cual los mercaderes extranjeros podían ser juzgados por sus Jueces y sus leyes.

Otro esfuerzo de la tendencia unificadora en la legislación antigua española lo representan las Siete Partidas. Las Leyes de Partida, en la ley 15, título 14, Partida 1a, establecen la sujeción de nacionales y extranjeros a lo dispuesto en ese cuerpo de leyes.

Las Leyes de Partida, imponían penas severas para aquellos que impidiesen a otros disponer 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 la Indias.

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, según nos informa el acceso de los extranjeros a esas tierras a través de diversas disposiciones entre las que cabe citar las siguientes: "Ninguna extranjero ni persona prohibida, puede tratar en la Indias, ni pasar a ellas, bajo pena de la vida y pedimiento de bienes.

Algara dice que las Leyes de Indias establecían que los bienes de los extranjeros que muriesen en América "no pasasen a sus herederos."¹⁸

Esta doctrina imperaba en el derecho general europeo de la época como lo comprueba el hecho de que en Francia por virtud del derecho llamado del Albinase, no sólo se excluía a los extranjeros de la participación en oficios y beneficios, sino que se les prohibía también disponer testamentariamente de sus propios bienes.

¹⁸ALGARA, José. "Lecciones de Derecho Internacional Privado". Ed. Porrúa, México 1899, p. 64.

1.6.2 México independiente.

La historia legislativa en materia de nacionalidad y en consecuencia migratoria del México independiente, inicia con el Edicto de don Miguel Hidalgo y Costilla de fecha 6 de diciembre 1810, dado en Guadalajara, Jalisco, en el que se refiere por primera vez a una nueva nacionalidad distinta a la española, utilizando términos con un gran sentido emocional como a continuación se transcribe.

Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana, tomo las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenia oprimida, uno de sus principales objetos fue extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna; mas como las críticas circunstancias del día no se pueden dictar las providencias adecuadas a aquel fin, por la necesidad de reales que tiene el reino para los costos de guerra, se atiende por ahora a poner el remedio en lo mas urgente por las declaraciones siguientes.

Continua dicho edicto decretando la libertad de todos los esclavos, so pena de muerte; el cese de contribuciones de tributos, respecto de las castas que los pagaban, toda exacción que a los indios se les exigian y que en todo

negocio judicial, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso de papel común, quedando abolido el del sello real.

Posteriormente se promulgó la Constitución española de 18 de mayo de 1812 cuya técnica es la de asimilar, dándole el carácter de españoles, al mayor número de extranjeros.

De esta manera el artículo 5º considera españoles, a todos los hombres libres nacidos y vecindados en los dominios españoles. A los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza y a los extranjeros sin carta de naturaleza que llevaron 10 años de vecindad en cualquier pueblo de la monarquía.

Eliminando con este ordenamiento prácticamente al extranjero de la Nueva España convirtiéndolo en español, pasando a tener una importancia secundaria la condición jurídica de los extranjeros, como lo señala Arellano García.

Durante los primeros años del México independiente rigió la antigua legislación española que estuvo en vigor hasta promulgarse las Leyes de Reforma.

La Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, en su artículo 14 señala: "Los extranjeros radicados en este suelo que profesaren la religión católica, apostólica y romana y no se opongan a la libertad de la nación, se reputarán también ciudadanos de ella, en virtud de la carta de naturaleza que se les otorgan y gozarán de los beneficios de la ley".

En base al artículo 17, los extranjeros que no pudieran asimilarse, eran protegidos por el mismo, que decía: "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 que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respetan la religión católica, apostólica, romana".

El Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 sugiere un trato de plena igualdad de nacionales y extranjeros al establecerse expresamente en el

artículo 12: "Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes son ciudadanos idóneos para optar con cualquier empleo".

A través del Decreto de 16 de mayo de 1823 el Congreso Constituyente dio autorización al Poder Ejecutivo para expedir carta de naturalización a favor de los extranjeros que los extranjeros que lo solicitaren, bajo los requisitos exigidos por el mismo decreto.

A efecto de incrementar la inmigración extranjera y resolver el problema de escasez demográfica, el decreto de 19 de agosto 1824 ofreció a los extranjeros que vinieran a establecerse a México, toda clase de garantías en sus personas y en sus propiedades.

Con el acta constitutiva del 31 enero 1824, la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros se preconización, a través de los artículos 30 y 31:

Art 30: "La nación está obligada a proteger leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

Art 31: "Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir, y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión y aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

El artículo 6° del Decreto de 12 de marzo de 1828, estableció que los extranjeros introducidos y establecidos conforme a las reglas presuntas se encontraban bajo la protección de las leyes y gozaban de los derechos civiles que ellos conceden a los mexicanos, a excepción de adquirir la propiedad territorial rústica que, conforme a las leyes vigentes, no pueden obtener los no naturalizados.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

En las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, se estableció en el artículo 1°. De la Primera Ley de los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, diferenciando claramente entre quienes eran mexicanos por nacimiento y los no nacidos en territorio de la República, pero que estaban "...fijados..." en el cuando éste declaró su independencia, juraron el acta de ella y han continuado residiendo en él

mismo o los introducidos legalmente después de la independencia, hayan obtenido carta de naturalización, con los requisitos que prescriben las leyes.

Los extranjeros que se hubieren internado legalmente en la República, gozaban de todos los derechos naturales, además los que se estipulaban en los tratados para los súbditos de sus respectivas naciones y estaban obligados a respetar la religión y sujetarse a las leyes del país.

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

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857

Después de un movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el Presidente Ignacio Comonfort.

En dicho Congreso la Comisión modificó el artículo 30, ya que fue llevada la proposición del sistema híbrido del jus soli y del jus sanguinis simultáneamente, pero al discutirse y votarse dicha proposición se formaron opiniones encontradas, las cuales tomó en cuenta la Comisión para modificar dicho artículo, nos señala el maestro Carlos Arellano.¹⁹

Artículo 30. "Son mexicanos: I. Todos los nacidos, dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos. II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la Federación. III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten resolución de conservar su nacionalidad".²⁰

Citó dicho artículo para hacer notar que en 1857, ya se presentaban aspectos referentes a los extranjeros. Los puntos 10 y 16 del documento

¹⁹ ARELLANO, Carlos. "Derecho Internacional Privado". Ed. Porrúa, México 1989, p. 212.

²⁰ TENA, Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1808-1991". Ed. Porrúa, México 1991, p. 611.

“Los Sentimientos de la Nación” de José María Morelos y Pavón, confirman este aspecto.

En el punto número 10 de dicho documento, se establecía: “ Que no se admitan extranjeros, si no solo artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha”.²¹ Este punto hace referencia que aquellos que pudieran poner en peligro a la Patria no podrían admitirse.

En el punto número 16 del mismo documento, se manifestaba: “Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen en el reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás señalando el 10% y otra gabela a sus mercancías”.²² Este punto al igual que le anterior señalan límites a los extranjeros, ya que para el desembarco de naves extranjeras se requería ser un país amigo y hacerlo en puertos establecidos. Yo considero que se establecía de ésta forma para tener control de los extranjeros que arribaran a nuestro país.

²¹ Ibid., p. 28.

²² Ibid., p.30.

En la Constitución de 1857 también se estableció un artículo en el cual se nos indicaba qué personas eran consideradas extranjeras, veamos:

Artículo 33. "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª, título 1º de la presente Constitución, salva en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos".²³

En el artículo en cuestión se les otorga a los extranjeros las mismas garantías de las que goza un mexicano, siempre y cuando no produzca daño alguno a la patria; en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades.

La Constitución de 1857 fue elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo.

²³ Ibid., p.610.

Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.

La Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886, conocido con el nombre de Ley Vallarta, en honor de su autor el jurista Don Ignacio Luis Vallarta, se considera como un adelanto para fijar la condición de los extranjeros en nuestro país.

El objeto fundamental de la ley de 1886 era no únicamente reglamentar las bases constitucionales derivadas de los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Constitución de 1857 sino la de completar estos preceptos que se presumían como incompletos por falta de reglamentación, por lo que éste ordenamiento dedicó todo el capítulo IV a los derechos y obligaciones de los extranjeros, regulando la situación jurídica de extranjeros en los artículos 30 al 40.

Se presume que la Ley Vallarta era un ordenamiento que establecía para nuestro país un sistema adoptado por legislaciones avanzadas, como era la francesa, la cual aceptaba el jus sanguinis.

El maestro Carlos Arellano crítica el sistema del jus sanguinis adoptado por la Ley Vallarta ya que dice que solo por un afán imitativo se haya seguido el sistema europeo desprendiéndose del sistema americano del jus soli.²⁴

José Algara, resaltaba que el ordenamiento en cuestión admite plenamente para el extranjero el goce de derechos civiles. Apunta que no faltó el deseo del legislador mexicano para consignar la plena igualdad de los extranjeros pero tuvo que limitarse dicha igualdad por la reciprocidad.²⁵ Esto es, que el derecho mexicano le estaría otorgando al extranjero los mismos derechos de los que gozan los mexicanos, pero en su país no se nos concederían los mismos derechos que los nacionales, por lo que no habría reciprocidad.

²⁴ARELLANO, Carlos, p. 216.
Idem., p. 388.

El artículo 32 del documento en cuestión, establecía: "Por razones de reciprocidad la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros".

Yo considero que la Ley Vallarta cae en un error al tratar de copiar instituciones y sistemas de otros países, ya que un sistema para que produzca efectos convenientes, debe ser aplicado teniendo en cuenta el medio en el que se vive ,es decir, se deben de considerar todos los factores o situaciones en los que se encuentra la sociedad.

No es hasta el año de 1908, dos años antes del centenario de la independencia, siendo Presidente de la nación don Porfirio Díaz, cuando se comprende la importancia de reglamentar la admisión y estancia de extranjeros en territorio nacional y el 22 de diciembre de dicho año se publica la primera ley de inmigración; sin embargo, ello no quiere decir que no se hubiere legislado sobre extranjería y colonización, puesto que para entonces estaban vigentes la Ley Federal de Extranjería y Naturalización de 1886 y la Ley de Colonización de 1893.

La Ley de Inmigración de 1909

Establece que los extranjeros solo podrían entrar a la República por puertos de altura y lugares fronterizos habilitados para el comercio internacional o que especialmente así los designare el Ejecutivo Federal.

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

Establece las figuras del inmigrante trabajador y de las empresas de inmigración, considerando como tales a los extranjeros que venían para radicar temporal o definitivamente a un trabajo corporal.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

Venustiano Carranza convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, por lo que el documento sufrió numerosas reformas y modificaciones.

Así se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, a la cual se le reconoce como la primera Constitución social del siglo XX.

En este documento a diferencia del de 1857 ya se discute el tema de la nacionalidad mexicana, lo cual es interesante para nuestro tema ya que toma en cuenta a los extranjeros que quieren adoptar la nacionalidad mexicana.

El artículo 30 de la Constitución de 1917, establecía: "La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o naturalización:

"I. Son mexicanos por nacimiento los hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor de edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquella que han

residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación;

“II. Son mexicanos por naturalización:

“a) Los hijos que de padres extranjeros nazcan en el país si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo;

“b) Los que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones;

“c) Los indo latinos que se avecinen en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

“En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ella se exigen”.²⁶

El artículo anterior nos distingue en la fracción I a los mexicanos por nacimiento, y en su fracción II a los mexicanos por naturalización, la cual se

²⁶ TENA, Felipe, op. cit., p.835.

podía hacer de dos formas: una ordinaria mediante la tramitación de una carta de naturalización ante la Secretaría de Relaciones Exteriores después de 5 años de residencia en el país; y la otra privilegiada para los indo latinos que se avecinaban en el país sin estipularse nada acerca de la mujer extranjera que contrae matrimonio con mexicano.

Genaro Fernández McGregor refiriéndose al texto original de 1917, afirma que los contribuyentes se preocuparon por analizar los artículos de dicha Constitución coordinándolos con la Ley de Extranjería de 1886.²⁷

En el año de 1933 se realizó una reforma a dicha Constitución, en donde se abandona el sistema de la Ley Vallarta y de la Constitución de 1857 del *jus sanguinis* que sólo producía una nacionalidad virtual y no efectiva; aunque se concluyó que convenía la adopción del *ius soli*, sin excluir totalmente al *ius sanguinis*.

En 1974, se reforma nuevamente el artículo 30, inciso B) fracción II en donde se considera al hombre extranjero para obtener la nacionalidad mexicana por medio del matrimonio, con lo cual quedo de la siguiente

²⁷ ARELLANO, Carlos, *op. cit.*, p. 219

manera: "II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional".

En la Constitución de 1917 se estableció el artículo 33 de la Constitución de 1857, pero con algunas modificaciones:

"Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente 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.²⁸

En la legislación mexicana si se toman en cuenta a los extranjeros como lo podemos ver en los artículos anteriormente mencionados.

²⁸TENA. Felipe, op. cit., p. 836.

Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934.

Fue promulgada el 19 de enero de 1934 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1934.

Se inspiró totalmente en el capítulo IV de la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, ya que en la exposición de motivos del documento en cuestión, establece: "Se ha conservado gran parte de lo establecido en el capítulo relativo de la ley vigente de Extranjería y Naturalización agregando el artículo 35, que sanciona la interpretación del artículo 27 fracción I de la Constitución..."²⁹

El maestro Gallardo Vázquez crítica que el capítulo IV de la Ley de Nacionalidad y Naturalización no atañe ni a la nacionalidad ni a la naturalización, que solamente alude a la condición jurídica de los extranjeros.³⁰ Dice que dicho capítulo debería eliminarse de la ley para ser motivo de una legislación completa especial, es decir, se requeriría una ley

²⁹ ARELLANO, Carlos. *op. cit.*, p. 336.

³⁰ *Ibid.*, p. 226.

sobre extranjería que sería reglamentaria del artículo 73 constitucional, fracción XVI.

El capítulo IV de dicha ley consta de escasos seis preceptos los cuales pretenden establecer la condición jurídica de los extranjeros, por lo que no logran su propósito; aunque el análisis de éste tiene la virtud de establecer reglas más generales que orienten la situación de los no nacionales en territorio nacional.

Conforme a lo anteriormente dicho, el maestro Arellano opina que esta ley no hace una codificación del gran número de disposiciones dispersas que en el Derecho Mexicano regulan la condición jurídica de los extranjeros³¹; es por ello que propone, al igual que Gallardo Vázquez, que se realice un Código de Extranjería, con argumento de que no basta un capítulo para regular la condición jurídica de los extranjeros.

Los artículos 50 y 51 de dicha ley son disposiciones que corresponden al capítulo de condición jurídica de los extranjeros.

³¹Ibid. p. 390.

Artículo 50: "Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia, esta Ley y las disposiciones de los Códigos Civil y Procedimientos Civiles de Distrito Federal sobre esta materia, tienen carácter de federales y serán obligatorias en toda la Unión".³²

Artículo 51: "Las autoridades pueden exigir al extranjero la prueba plena de su nacionalidad, cuando preferida ejercer algún derecho que se derive de su calidad de tal, debiendo rendirse dicha prueba ante la Secretaría de Relaciones Exteriores".³³

Ley General de Población de 1936

La Ley de Inmigración de 1908, ampliada en 1926, fue el antecedente de la primera Ley General de Población en 1936, que no solamente incluye los aspectos relativos a la migración, sino que incorpora elementos relacionados con la fecundidad y natalidad.

³² Ley de Nacionalidad y Naturalización. 20 enero 1934, Ed. Porrúa art 50.

³³ *Id.*

El título primero trataba de la organización y en su artículo 1°, fracción IV, permitía el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros, por lo que ya se admitían a los extranjeros para hacer crecer la población.³⁴

En su artículo 2° de la presente ley, se establecía que corresponde al Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.³⁵

Se daba competencia a la Secretaría de Gobernación en el artículo 7°, fracción II, para promover de acuerdo con los requisitos que se fijen y para resolver problemas étnicos, económicos y culturales, la venida al país de extranjeros, pudiendo otorgarles facilidades económicas para su establecimiento y en la fracción IX, dar facilidades a los extranjeros asimilables y cuya función sea más conveniente para las razas del país.³⁶

El título segundo trataba de la demografía, y en su artículo 45 consideraba que los extranjeros en el momento de registrarse, deberían

³⁴ Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación., 29 agosto 1936.

³⁵Id.

³⁶Id.

comprobar la circunstancia de su entrada legal y de su permanencia en el país por medio de documentos fehacientes.³⁷

El título tercero de la presente ley trata la migración y en el artículo 76 expresaba la competencia que tenía la Secretaría de Gobernación para que fuera ésta la única que pudiera autorizar la entrada de los extranjeros con carácter de visitantes inmigrantes o inmigrados.³⁸

El título cuarto se refería al turismo y el artículo 123 decía que todo extranjero que se internara en el país en calidad de turista, debería abandonarlo antes de exceder los seis meses a que se refiere el artículo 61, con excepción de los que contrajeran matrimonio con mujer mexicana por nacimiento, de acuerdo a los artículos 35 y 91.³⁹

Ley General de Población de 1947

El fundamento legal para la promulgación de esta Ley General de Población del 27 de diciembre de 1947, lo encontramos en la fracción XVI, del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

³⁷Id.

³⁸Id.

³⁹Id.

De acuerdo con la citada Ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar y promover en su caso, las medidas necesarias para resolver los problemas demográficos.

Entre estos problemas esta el relacionado con la asimilación de los extranjeros al medio nacional y el artículo 4° de la Ley, establecía que el aumento de la población debería procurarse por el crecimiento natural y por la inmigración.⁴⁰

El maestro Jorge Aurelio Carrillo, estudioso de la materia de Derecho Internacional Privado, al hacer un estudio de la Ley General de Población de 1947, opina que el espíritu en cuanto a la inmigración se manifiesta en los artículos 7° y 8°:

En el artículo 7°, se establecía que se facilitará la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y que fueran fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la

⁴⁰ Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación., 27 diciembre 1947.

⁴¹ Id.

economía del país, siempre y cuando se encuadre a las disposiciones que dictara la Secretaría de Gobernación en cada caso.⁴¹

En el artículo 8º, fracción II de la presente ley establecía la competencia de la Secretaría de Gobernación para sujetar a las modalidades que juzgue convenientes la inmigración de extranjeros según su mayor o menor asimilación a nuestro medio y en la fracción V expresaba que la citada dependencia formulara, escuchando las sugerencias del Consejo Consultivo, programas de acción para realizar la función étnica de los grupos nacionales y el acrecentamiento del mestizaje como un medio de beneficio social.⁴²

La Ley General de Población de 1947, reafirma el criterio de aumento de la población, disminución de la mortalidad y fomento de los matrimonios como principio de la política de población.

Dicha Ley es reformada en 1974 donde se refleja la preocupación de que un alto crecimiento poblacional indefinido provoque problemas para el bienestar de los mexicanos, por lo que se propone regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a volumen, estructura, dinámica y

⁴¹ Id.

⁴² Id.

distribución en el territorio nacional, a fin que participe justa y equitativamente del desarrollo económico y social.

No debemos olvidar, que se tiene que examinar con sumo cuidado las circunstancias y casos que se presentan cuando una persona desea entrar o formar parte de un conglomerado Nacional, para evitar un conflicto en la comunidad que lo ha admitido, ya que las normas sobre migración constituyen la base para la conservación y el equilibrio de los diferentes factores de la sociedad, y por lo tanto del mismo Estado.

CAPITULO II

Calidades migratorias para los extranjeros y su regulación (formas migratorias, visas, entre otros).

II. Calidades Migratorias.

II.1 Calidad migratoria, concepto.

La Calidad Migratoria, podemos definirla, como "el conjunto de condiciones o requisitos impuestos por la ley migratoria al extranjero que desea internarse al territorio de un Estado."

Los movimientos migratorios determinan la necesidad de regular la emigración e inmigración, por lo que surge el derecho migratorio y derecho de los inmigrantes, en el que habría que estudiar los diferentes motivos del traslado de un país de origen a otro y así identificar al migrante para proporcionarle una determinada calidad migratoria, estableciendo, a su vez, sus derechos y obligaciones, con respecto al país que lo recibe.

En 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración coordinando a través de la subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Este Instituto tiene como funciones: Registrar y autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros al territorio nacional; vigilar que los extranjeros que se encuentran en el país estén debidamente documentados y realicen únicamente actividades autorizadas; planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios; y coordinarse con las diversas dependencias federales que concurren en la atención y solución de los asuntos políticos migratorios.

Este Instituto cuenta con 164 oficinas en el territorio nacional, con 16 delegaciones regionales y emplea a más de 3,400 servicios públicos.

Los objetivos del Instituto Nacional de Migración es establecer y aplicar una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios que benefician al país, con amplio sentido humanitario y ejercer las atribuciones de vigilancia migratoria en el territorio nacional, dentro de un marco de legalidad y a los derechos humanos de los migrantes.

El extranjero puede internarse a nuestro país en dos calidades a saber:

- INMIGRANTES
- NO INMIGRANTES

II.2 Inmigrantes.

La Ley General de Población en su artículo 44, nos señala quien es inmigrante, que a la letra dice: "Es inmigrante el extranjero cuya permanencia en el país es temporal y cumpliendo con las condiciones que se le imponen, está en aptitud de obtener el derecho a la residencia definitiva."⁴³

El artículo anterior nos indica que es Inmigrante el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. El artículo 48 de la Ley es el que fija los casos en que la Secretaría de Gobernación podrá otorgar el permiso de internación al inmigrante.

El primer y fundamental elemento que la Ley toma para calificar al inmigrante es el subjetivo, y es aquel que se refiere al propósito del extranjero de radicarse en el país.

⁴³ Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación, 7 enero 1974

La radicación gramaticalmente hablando, significa quedarse en un lugar, fijar el domicilio de un lugar determinado.

La Ley hace constante hincapié en que el inmigrante es admitido siempre de modo condicionado y no lisa y llanamente, es decir, que al ser aceptado el extranjero en territorio nacional en esa calidad, estará sujeto durante su estancia al cumplimiento de condiciones que se han impuesto en su permiso de internación especial.

El inmigrante está condicionado por una serie de limitaciones: no podrá ausentarse del país con entera libertad, pues se lleva un control exacto de sus salidas y entradas. Cuando permanece fuera del país 18 meses en forma continua o con intermitencias, perderá su calidad de tal.

Los dos primeros años no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año.

El incumplimiento a esta norma general es severamente sancionada con la pérdida de la calidad de inmigrante, no admitiendo recurso de ninguna naturaleza para levantar la sanción.

Las causas por las que puede perder dicha calidad, son:

1. Por permanecer en el extranjero por más de tres años en forma consecutiva;
2. Por estar ausente del país más de cinco años con intermitencias (1825 días) dentro del lapso de diez años contados a partir de la fecha en que se le otorgó la calidad de inmigrado.
3. Por cometer delitos que ameriten la pérdida de esta calidad o hasta la expulsión del país; y
4. Por participar en asuntos de carácter político.

Si un extranjero solo puede internarse legalmente como Inmigrante o como No Inmigrante, es factible que habiéndolo hecho con esta última calidad pueda obtener ya en México la calidad de Inmigrante, mediante la autorización de cambio de calidad migratoria, desde luego cumpliendo con los requisitos y las condiciones tanto generales como específicas que legalmente le sean impuestas.

Si el extranjero desea hacer un cambio de calidad migratoria de inmigrante a inmigrado el extranjero podrá solicitar el cambio de calidad una

vez que haya vencido el cuarto refrendo en su calidad migratoria anterior. Esta solicitud deberá tramitarse dentro de los seis meses posteriores a la fecha del vencimiento del cuarto refrendo, ya que incurrirá en sanción pecuniaria cuando ésta sea solicitada después de seis meses a partir del día indicado y no tendrá derecho a la calidad de Inmigrado cuando se solicite después de un año de haberse vencido el cuarto refrendo, y en este caso el extranjero tendrá que salir del país definitivamente o bien sujetarse a cualquiera de las calidades migratorias con las que son admitidos originalmente los extranjeros.. La solicitud, asimismo, no significa que la Secretaría de Gobernación esté obligada a conceder el cambio de calidad migratoria.

Como lo menciona el párrafo anterior, para obtener la calidad de Inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación por lo que deberá desecharse la idea de que esta calidad se adquiera automáticamente después de los cinco años de estar como Inmigrante.

Así, una vez vencida la temporalidad de cinco años, el extranjero Inmigrante solicitará la calidad de Inmigrado y ésta se concederá una vez estudiando el expediente respectivo.

Podemos resumir que, el inmigrante que ha residido en el país cinco años consecutivos, se ha sujetado a las reglas generales que la Ley establece para dicha calidad, que ha cumplido con las condiciones específicas de sus características migratorias, también aquellas que le fueron impuestas en su permiso de internación, o en la autorización que en su caso dado se le hizo del cambio de calidad migratoria, en general no ha violado la Ley General de Población y su Reglamento, se encuentra en aptitud de obtener la calidad de Inmigrado.

No hay que olvidar que el primer supuesto para adquirir esta calidad, es el de haber residido legalmente en el país durante cinco años como Inmigrante, implicando esto, que anualmente ha obtenido los refrendos correspondientes, cumpliendo con los requisitos que se le han fijado, y en segundo lugar, que las actividades del Inmigrante dice la Ley, hayan sido honestas y socialmente positivas.

Cuando un extranjero es admitido como Inmigrante, la Ley impone una serie de prohibiciones, protegiendo las actividades económicas del nacional y obligando al extranjero a asimilarse a nuestro medio.

“Es Inmigrado el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país” así nos lo señala el artículo 52 de la Ley General de Población.⁴⁴

Con la declaratoria de Inmigrado, las limitaciones ha que está sujeto son inferiores que estando como Inmigrante. De esta manera el Inmigrado podrá ausentarse del país durante un término no mayor de dos años. Ya no estará sujeto a las condiciones impuestas en su permiso de internación; podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, ya no tramitará el refrendo anual y la comprobación de condiciones impuestas como Inmigrante.

El que ya tiene la calidad de inmigrado, por lo que hemos enunciado anteriormente, goza de determinados derechos: El extranjero ya adquiere la residencia en el país por lo que ya puede realizar cualquier actividad siempre y cuando sea lícita, así como realizar inversiones y depósitos bancarios. Puede ejercer cualquier profesión, entrar y salir libremente del país, cuidando el lapso: hasta tres años en forma consecutiva, o hasta cinco años (1825 días), con intermitencias, dentro del lapso de diez años, contados a partir de la fecha en que se le otorgó la calidad de inmigrado. El extranjero ya puede contraer matrimonio sin la necesidad de ninguna autorización, así mismo, para divorciarse.

⁴⁴ Id.

A partir del 1° de septiembre de 1992, los extranjeros que tengan la calidad de inmigrado, no requieren visa en su pasaporte.

Pero, así como se le conceden derechos esta sujeto a ciertas obligaciones: Debe notificar por escrito al Instituto Nacional de Migración su cambio de domicilio, estado civil, nacionalidad, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que ocurra el acto; si se tratan de menores de edad, deberán renovar su documento migratorio cada cinco años en tanto lleguen a la mayoría de edad. Cada vez que salga o entre el país deberá solicitar al agente de servicios migratorios, le registre en su forma migratoria FM2 las entradas y salidas correspondientes. Cuando el extranjero haya contraído matrimonio con mexicano/a fuera de la República Mexicana, deberá inscribir su matrimonio en la oficina del Registro Civil que corresponda a su domicilio particular en la República Mexicana y deberá notificar por escrito su cambio de estado civil al Instituto Nacional de Migración dentro de los treinta días posteriores al acto.

Además de ser sujeto de derechos y obligaciones, estará sujeto a algunas restricciones como son el no poder de ninguna manera inmiscuirse en asuntos políticos del país, no podrán adquirir bienes inmuebles que se

ubiquen en una faja de 100km a lo largo de las fronteras y de 50 km en las playas.⁴⁵ Si desea ejercer alguna profesión, requiere haber registrado su título profesional ante la dirección general de profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

II.3 No Inmigrantes.

Es el Estado quien determina la forma y las condiciones con las cuales puede un extranjero internarse y establecerse bajo su régimen de derecho en su territorio.

El No Inmigrante es cuando el extranjero carece del derecho a la residencia definitiva. Sin embargo, no por esto los extranjeros comprendidos en esta claridad, quedan absolutamente en la imposibilidad de obtener la residencia, puesto que los intereses de los No Inmigrantes pueden cambiar.

Tanto el Inmigrante como el No Inmigrante tienen prevista legalmente la temporalidad de permanencia que el órgano competente está obligado a autorizar.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

El No Inmigrante, dice el artículo 42 de la Ley General de Población , “... es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente...”. Tomo como elemento esencial de esta calidad migratoria la temporalidad del extranjero.

Permiso de Internación

Un requisito necesario para que el extranjero pueda internarse en el país ya sea como inmigrante es el “Permiso de Internación”, del cual hablaremos a continuación:

Cuando alguna empresa o institución pretenda contratar los servicios de extranjeros que se encuentren fuera del país, se deberá iniciar, con suficiente tiempo de antelación, la obtención del permiso de internación antes de iniciar sus funciones.

El permiso de internación al país de un extranjero, es un acto administrativo por el que se autoriza a un extranjero a internarse legalmente en territorio nacional, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos establecidos el mismo.

En pocas palabras el permiso de internación es un acto jurídico que produce una situación jurídica concreta que es la admisión al país del extranjero.

Ningún extranjero puede internarse al país sin el permiso correspondiente y la Secretaría de Gobernación es quien tiene la facultad para otorgar dichos permisos.

Como todo acto administrativo, el permiso de internación debe ser otorgado por un funcionario competente y de acuerdo con la Ley. Los permisos de internación al país se autorizan por medio de oficios, documentos que son órdenes giradas a los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano para documentar al extranjero en los términos específicos del mismo. Pero propiamente el permiso de internación no es el documento, sino el acto administrativo que queda plasmado en él. Si un extranjero es admitido legalmente podrá ausentarse del país e internarse nuevamente, pero en este caso no requerirá ya del permiso de internación estamos ya solo debe sujetarse a las normas generales o establecidas por la Ley.

Hay diversas clases de Permiso de Internación:

1. la nueva calidad migratoria que pretenda adquirir y el pago de derechos de migración para obtener la autorización correspondiente.

2. El extranjero puede internarse originalmente al país con un permiso que lo autoriza a permanecer en territorio nacional como Inmigrante o como No Inmigrante, esta autorización es girada al funcionario del Servicio Exterior Mexicano.

3. Y por último el permiso para la regularización, por medio de la cual se autoriza la permanencia legal de un extranjero que se haya encontrado en el país hasta ese momento ilegalmente, esta estancia ilegal puede ser:
 - ❖ Cuando el extranjero habiéndose internado en cierta calidad migratoria, no ha cumplido con los requisitos generales o específicos fijado en su permiso de internación.
 - ❖ Cuando un menor de edad nacido en el extranjero es traído cuando aún pequeño al país y sin documentación migratoria, cuando llega a la mayoría de edad y tiene que escoger la

nacionalidad del país en que nació y desea residir en el país, se encuentra con que no tiene documento migratorio entonces se aplica la regularización, como inmigrante familiar, estudiante, etc.

La autorización de cambio de calidad migratoria no es girada al funcionario del Servicio Exterior Mexicano como en el caso anterior, ya que el extranjero ya se encuentra en territorio nacional. Deberá en este caso el interesado llenar los requisitos que establece la otra calidad migratoria.

Para que el extranjero obtenga la autorización de permanencia legal, deberá cumplir con ciertos requisitos:

- a) Satisfacer el examen de las autoridades sanitarias;
- b) Rendir a las autoridades de migración los informes que se les pidan;
- c) Identificarse por medio de documentos conducentes y en su caso, acreditar su calidad migratoria.
- d) Llenar los requisitos que se fijen en sus permisos de internación.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Hay ocasiones en que la Secretaría de Gobernación puede negar al extranjero la entrada al país o el cambio de calidad migratoria, esto sucede:

1. Cuando no exista reciprocidad internacional.
2. Cuando lo exija el equilibrio del intercambio demográfico Cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.
3. Cuando haya sido intachable la conducta del solicitante durante su estancia en el país.
4. Cuando el solicitante haya infringido la Ley o su Reglamento.
5. En los casos que prevenga el reglamento de la Ley u otros análogos.

Los conceptos, por su vaguedad, hacen que la autoridad en un momento dado pueda fundar cualquier negativa a toda solicitud de estancia del extranjero en el país.

II.4 Características Migratorias.

La calidad de inmigrante y no inmigrante presenta varias modalidades, a las cuales se les denomina legalmente como "Características Migratorias".

El artículo 48 de la Ley⁴⁶ es el que determina las diversas características a que puede sujetarse un extranjero para ser considerado Inmigrante, las cuales son:

II.4.1 Características migratorias de los Inmigrantes.

1. **RENTISTA:** "Para vivir de sus recursos traídos del extranjero, de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos o técnicos, cuando a juicio de ella, dichas actividades resulten benéficas para el país."⁴⁷

El Reglamento de dicha Ley en su artículo 180, estipula que el monto mínimo requerido como ingresos mensuales será una cantidad no menor del equivalente a cuatrocientos días de salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal. Para el caso de familiares hay que añadirle la

⁴⁶ Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación, 7 enero 1974

⁴⁷ Id.

cantidad equivalente a doscientos días de salario general diario vigente para el Distrito Federal por cada persona que integre la familia.

2. **INVERSIONISTAS:** Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país.⁴⁸

A juicio de la Secretaría se concederá el permiso a los extranjeros que en cualquier otra forma puedan contribuir al desarrollo económico y social del país. En la solicitud el extranjero deberá de expresar la industria, comercio o servicio en el que pretenda invertir, así como el lugar en que desea establecerla.

3. **PROFESIONAL:** Para ejercer una profesión sólo en casos excepcionales y siempre previo registro del título ante la Secretaría de Educación Pública.⁴⁹

Se les dará preferencia a quienes sean profesores o investigadores destacados en alguna rama de la ciencia o de la técnica, o cuando se trate de disciplinas o ramas que sean escasas en México.

⁴⁸ Id.

⁴⁹ Id.

4. **CARGOS DE CONFIANZA:** Para asumir cargos de dirección u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación.⁵⁰

El cargo que desempeñe el extranjero, para los efectos migratorios, deberá ser de dirección u otros de absoluta confianza, además, las instituciones que hubieren solicitado la autorización para la incorporación de un extranjero, tendrán que informar a la Secretaría cualquier circunstancia que modifique las condiciones establecidas en la autorización, en un plazo no mayor de quince días.

5. **CIENTÍFICO:** Es el extranjero que se interna en el país para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigaciones o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en

⁵⁰ Id.

consideración la información general que la respecto le proporcionen los instituciones que estime conveniente consultar.⁵¹

Para conceder el refrendo anual, deberá exhibirse una constancia de la empresa, institución o persona para quien el extranjero preste su servicio en la que se acredite, ante la Secretaría, que subsisten las condiciones bajo las cuales se otorgó la autorización de su característica migratoria. Además, el extranjero deberá comprobar capacidad suficiente en la actividad científica que pretenda desempeñar.

6. **TÉCNICO:** Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.⁵²

Quien solicite la autorización deberá justificar, ante la Secretaría, la necesidad de utilizar los servicios del técnico especialista. La autorización podrá estar a cargo del propio extranjero o de su representante.

⁵¹ Id.

⁵² Id.

7. **FAMILIARES:** Son los extranjeros que se internan en el país para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea sin límite de grado o transversal hasta el segundo.

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

La solicitud deberá hacerla la persona bajo cuya dependencia económica vaya a vivir el interesado, la cual deberá acreditar su calidad de inmigrante, inmigrado o comprobar su nacionalidad mexicana.

Si se tratare del cónyuge se deberá manifestar el domicilio conyugal.⁵³

8. **ARTISTAS Y DEPORTISTAS:** Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.

⁵³Id.

El otorgamiento de esta característica migratoria, podrá ser solicitada por alguna empresa, institución o asociación, o bien, por el mismo extranjero. Esta característica solo se autorizará cuando a juicio de la Secretaría los extranjeros contribuyan con la creatividad y difusión artística y deportiva del país.⁵⁴

9. **ASIMILADOS:** Son los extranjeros 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 fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento. Los hijos o hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.⁵⁵

Cada característica impone condiciones especiales diversas a las demás características, por eso decimos que hay condiciones generales a todo Inmigrante y especiales, estas últimas son las que van encuadrando

⁵⁴ id.

⁵⁵ id.

concretamente a cada extranjero en determinada calidad, como los mencionados en el artículo anterior.

II.4.2 Características migratorias de los No Inmigrantes.

El artículo 42 que se ha enunciado, va determinando en sus fracciones cada una de las características del No Inmigrante estableciendo las condiciones en cada caso específico que son a saber:

- 1) **TURISTA:** La Ley hace hincapié en que el extranjero admitido así, no podrá permanecer en el país por un término mayor de seis meses y que las finalidades serán primordialmente de recreo o salud.

Para autorizar la internación al país del extranjero en calidad de No Inmigrante, sólo estará facultada la Secretaría de Gobernación tal como lo dispone el artículo 42 de la Ley, podrá delegar la facultad de autorizar la internación de los extranjeros No Inmigrantes, en los funcionarios gubernamentales comisionados en el extranjero y en los jefes de Población.⁵⁶

⁵⁶ id.

El extranjero cualquiera que sea su nacionalidad, podrá internarse al país acudiendo personalmente a las Embajadas o Consulados mexicanos o en las fronteras, a las Oficinas de Población dependientes de la Secretaría, para solicitar se le documenta como turista.

La nota principal de esta característica es la de poder cambiar de calidad, es decir, de No Inmigrante, así como de característica migratoria, de suerte que el turista podrá en un momento dado solicitar su cambio de Turista a visitante, Estudiante, etc., siempre y cuando reúna los requisitos de Ley.

Esta característica migratoria es de suma importancia para el país y en los últimos años el turismo internacional ha sido fomentado en una manera considerable, pues hay que recordar que la industria turística ocupa un lugar preponderante en la economía nacional.

2) **TRANSMIGRANTE:** Es la segunda característica del No Inmigrante.

Se trata del individuo que está de paso en un país con destino a otro.

El extranjero tendrá que obtener el permiso para internarse al territorio de cualquier Estado, aunque sólo sea de paso, dada su calidad de

extranjero. Los transmigrantes podrán permanecer en el país hasta por treinta días.⁵⁷

El Transmigrante no puede ser visitante, turista o inmigrante. Su objeto de permanencia en territorio nacional es el de cruzarlo con destino a otro.

Si viene de Sudamérica, necesariamente tendrá que robar que tiene la visa de admisión al país de destino y si éste es Canadá, también deberá tener la admisión legal en los Estados Unidos de Norteamérica.

De ninguna manera el transmigrante podrá ejercer actividades lucrativas, ya que su objeto es única y exclusivamente el de transitar por territorio nacional para llegar a otro país.

- 3) **VISITANTE:** Extranjero que se dedica la ejercicio de alguna actividad lícita y honesta, lucrativa o no.

⁵⁷ Id.

En este sentido, el Estado está representando los derechos, ya que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, consagró la libertad del trabajo en el artículo cuarto de la misma.

En el caso del Visitante es preciso obtener previamente de la Secretaría de Gobernación la autorización o permiso de internación al país para que pueda ser admitido el extranjero interesado. Es de suponerse lo anterior ya que el Visitante viene a realizar actividades económica que en un momento dado pueden poner en peligro los intereses nacionales en cuanto a este aspecto se refiere.⁵⁸

- 4) **MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO** : Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación , el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. EL permiso se otorgará hasta por un año y podrán

⁵⁸ Id.

concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.⁵⁹

- 5) **ASILADO POLÍTICO:** La Ley General de Población regula en el artículo 42 fracción quinta la condición jurídica migratoria de quien llega al país para proteger su vida o su libertad de persecuciones políticas en su país de origen, ya a la letra dice:

“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: Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello 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. 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”.⁶⁰

⁵⁹ Id.

⁶⁰ Id.

La vida como la libertad humana son bienes jurídicos protegidos por nuestro derecho, y por ende, la Ley General de Población regula la situación migratoria del individuo extranjero que corre inminente peligro de perderlos.

La Ley General de Población en su artículo 35 establece que los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve el caso.

El artículo 165 del Reglamento de la Ley mencionada señala las reglas a seguir en cuanto a la admisión de Asilados políticos en nuestro país.⁶¹

6) **ESTUDIANTE:** Artículo 42 fracción séptima:

“Para iniciar, completar o perfeccionar estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporadas o con autorización oficial, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea

⁶¹ Reglamento de la Ley General de Población, 14 de abril de agosto 2000.

necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total.⁶²

Para que un estudiante extranjero sea admitido en el país con la característica de estudiante, podrá hacerlo sin distinción de edad, sexo cuando pretenda:

- a) .- Iniciar,
- b) .- Completar o,
- c) .- Perfeccionar sus estudios.

En la característica del Estudiante, y análogamente al turista, se siguen las mismas normas, para ser documentado en esta característica migratoria, demostrará estar inscrito en un plantel educativo que esté autorizado para recibir estudiantes extranjeros y tener la suficiente solvencia económica para sufragar los gastos que originen su estancia en el país; se le advertirá que deberá asistir constante a clases: la prohibición para ejercer actividades remuneradas o lucrativas: el formal compromiso de abandonar el país una vez terminados los estudios.

⁶² Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación, 7 enero 1974.

Otros de los acuerdos importantes para documentar extranjeros estudiantes, es el de prohibir que estos efectúen estudios con horario nocturno.

La Ley solo se concreta a exigir al extranjero un extremado cumplimiento en su obligación escolar ya que se les cancela la documentación migratoria si no aprueban el año escolar en el que están inscritos o abandonan los estudios.

El estudiante extranjero deberá comprobar que cuenta con recursos económicos suficientes para sufragar los gastos que originen su estancia en el país y que los ingresos provengan del exterior, ya que están impedidos para realizar actividades remuneradas o lucrativas.

- 7) **VISITANTE DISTINGUIDO.**- Podrá otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas y otras personas prominentes. La Secretaría de

Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.⁶³

8) **VISITANTES LOCALES.-** Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.⁶⁴

9) **VISITANTE PROVISIONAL.-** La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberá constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido. Esta característica no implica ningún intento de asimilación al medio nacional.⁶⁵

⁶³ Id.

⁶⁴ Id.

⁶⁵ Id.

Capítulo III.

“La Realidad de la política migratoria México – Estados Unidos de América y Programas Especiales de Atención a Mexicanos que cruzan entre ambos países”.

III.1 Política migratoria Mexicana.

Transitar: Constituye la acción de pasar de un lugar a otro, en materia internacional lo será el movimiento de entrada o salida de un territorio nacional a otro.

En nuestro país el transito internacional de personas (nacionales o extranjeros) solo podrá efectuarse por los lugares destinados para ello, dentro del horario establecido y con la intervención de las autoridades migratorias.

El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza a todo hombre el 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 otro requisito semejante. Sin embargo este libre tránsito lo subordina a las facultades de la autoridad

judicial y a las de la autoridad administrativa (Presidente de la República, auxiliado en el despacho de los asuntos migratorios por la Secretaría de Salud), por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país y salubridad general de la República respectivamente.

La autoridad migratoria

En nuestro país corresponde a un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ser el titular de uno de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es decir, del Ejecutivo Federal y por ello le compete exclusivamente ejercer las facultades y cumplir con las obligaciones que le establece el artículo 89 de nuestra Constitución.

En principio señalamos, la autoridad migratoria debe ser una y única, sin embargo, la estructura de la organización centralizada de la administración pública federal, permite que el jefe del Ejecutivo se auxilie en el despacho de los asuntos de su competencia por Secretarías de Estado.

Secretaría de Gobernación

Le corresponde a la Secretaría de Gobernación, según lo dispone el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, formular y conducir la política de población y aplicar el artículo 33 constitucional entre otras competencias.

Asimismo, la referida dependencia tiene facultades para formular proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos en materia de asuntos migratorios, presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley que emita el Presidente de la República, resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por el titular de la misma, por los servidores públicos y unidades administrativas que dependan directamente de ella, presidir el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Migración y ser el conducto para el nombramiento y remoción presidenciales del comisionado del referido instituto, entre otras.

Al frente de la Secretaría de Gobernación esta su titular, quien es auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinadas, que para nuestra materia son: la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el Instituto Nacional de Migración.

Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos

A esta Subsecretaría le corresponde el ejercicio de las atribuciones establecidas por la propia Ley General de Población de manera expresa, las delegadas por el acuerdo delegatorio de facultades publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1998, presidir en ausencia del Secretario el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Migración y ser el Presidente del Consejo Técnico del referido instituto, entre otras.

Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración fue creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de octubre de 1993; depende de la Secretaría de Gobernación; su competencia deriva de las facultades de la Administración Central (Presidente de la República); no cuenta con patrimonio propio; tiene autonomía técnica, es decir, se le otorgan facultades limitadas y precisas, sus decisiones más importantes requieren de la aprobación de la Secretaría de Gobernación.

Este instituto reviste particular importancia en virtud de que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los

servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia y ejerce las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

El único límite es que no puede ejercer las facultades reservadas al titular de la Secretaría de Gobernación, cuando el texto de la ley así lo señale.

Con fecha 30 de julio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y se incluyó como un órgano administrativo desconcentrado.

Por acuerdo Secretarial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2002, se adscribió bajo la coordinación del subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.



servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia y ejerce las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

El único límite es que no puede ejercer las facultades reservadas al titular de la Secretaría de Gobernación, cuando el texto de la ley así lo señale.

Con fecha 30 de julio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y se incluyó como un órgano administrativo desconcentrado.

Por acuerdo Secretarial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2002, se adscribió bajo la coordinación del subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Admisión de extranjeros

No existe obligación por parte de un estado de permitir el ingreso a su territorio de los extranjeros a pesar de que se cumplan con los requisitos legales que las disposiciones locales establezcan.

Se sostiene, sin embargo, que los estados si tienen dicha obligación de acuerdo con el derecho internacional. Es decir, deben admitir dentro de su territorio a extranjeros que quieran trasladarse a él y den cumplimiento de determinados requisitos, por él mismo señalados y publicados en su legislación interna.

Pero lo cierto es, que los estados tienen siempre la facultad soberana de decidir quien entra y quien no a su territorio.

Política Migratoria

La política migratoria establece la tendencia específica que un gobierno determinado quiere sobre:

- La inmigración de extranjeros a su territorio
- La emigración y repatriación de sus nacionales

Estas tendencias deseadas solo pueden influir sobre ciertos flujos de población, algunas de sus consecuencias y de sus causas; pero no puede modificar las razones estructurales que provocan el aumento o disminución de los principales movimientos migratorios.

El gobierno debe implementar una política migratoria diferenciada, es decir, una para su inmigración (ingreso de extranjeros) y otra para su emigración (salida y repatriación de sus nacionales); ya que éstas tienen diversas causas (voluntarias e involuntarias).

La tendencia de la política migratoria mexicana tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece por una parte las garantías que otorga, las facilidades, condiciones y promociones para el desarrollo económico y social y por la otra las restricciones y medidas para proteger la integridad física del territorio nacional, evitar la intervención de extranjeros en áreas específicas de la economía, desalentar la participación activa de estos en movimientos sociales y la infiltración de influencias e ideas contrarias a los modelos de gobierno.

Por último y en lo que respecta a la emigración y repatriación de nacionales no se pronuncia abiertamente sobre el tema; ya que solo se manifiesta que "...busca la fijación de la población en su lugar de origen y la repatriación de nacionales que se encuentran en el extranjero...", sin dejar de reconocer el gran beneficio que reporta al país el envío de remesas económicas de los mexicanos que residen en el exterior.

La política migratoria que establezca las tendencias ideales para la inmigración y emigración, debe diferenciar entre lo real y lo posible.

Fundamento Legal de la Política Migratoria

Nuestro país se reserva el derecho de admisión de extranjeros y fija su fundamento de la política migratoria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en los artículos 1, 11, 30 y 33 en los que establece de manera categórica la diferencia entre nacional y extranjero. reconoce la soberanía de los primeros, declara las garantías y libertades para los unos y otros, enfatiza en las facultades para regular el ingreso, estancia y salida de extranjeros; y en los artículos 8, 9, 14, 27, 32 y 33 señala las restricciones para los extranjeros y las preferencias para los nacionales.

Preceptos Fundamentales Garantías

El artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en nuestro territorio todos los individuos gozaran de las garantías que otorga la misma, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos, y con las condiciones que ella misma establece.

En otras palabras, dispone que tanto los mexicanos como los extranjeros tienen el derecho a las garantías individuales y que solo se pueden restringir, suspender o condicionar en los términos que ella misma dispone.

El artículo 111 consagra la garantía denominada de "libre tránsito", pero también establece su subordinación a las facultades de la autoridad judicial y de las administrativas en cuanto a las limitaciones que impongan las leyes sanitarias y migratorias sobre extranjeros perniciosos.

El numeral 30 determina quienes son mexicanos por nacimiento y quienes por naturalización.

El 33 establece que son extranjeros los que no posean las calidades para ser mexicano; cuales son las garantías que tiene estos (las que otorga el Capítulo Primero, Título Primero de la Constitución); la facultad del Presidente para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros, en forma inmediata y sin juicio previo, cuando su permanencia se juzgue inconveniente; y que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Preceptos Constitucionales Restrictivos

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 33 y 1º. de nuestra Constitución, los extranjeros tiene derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la misma, por lo que la única manera para establecerles restricciones es que estas se encuentren contempladas en ella, de otra manera serán ilegales.

Por lo que toca a los extranjeros, la Constitución de la República establece las siguientes restricciones.

a) En materia política

En esta materia hay tres preceptos que marcan prohibición uno para no inmiscuirse en asuntos políticos, dos para no asociarse con dichos fines y tres para hacer peticiones en tal materia.

No inmiscuirse en asuntos... Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en asuntos políticos como lo dispone la última parte del artículo 33 constitucional.

Artículo 33...

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

El principal problema para poder tipificar este supuesto es el determinar que debe entenderse por "asuntos políticos del país", puesto que es muy amplio el término y creemos indispensable precisarlo a la luz de la doctrina administrativista para saber a ciencia cierta que actos lo son; pues solo ciertos actos de los Poderes de la Unión son calificados de asuntos políticos. Sería conveniente que los estudiosos de la ciencia política

determinaran que actividades son las restringidas para los extranjeros, pero sobre todo, se debe reglamentar para así otorgar seguridad jurídica.

No asociarse con fines... El artículo 9º. Constitucional en su primer párrafo establece que 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 9o. No se podrá coartar el derecho de asociación o reunión pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

Igualmente para esta restricción se debe tomar en cuenta lo señalado en el punto anterior o interpretarse que esta prohibición a extranjeros es para que no puedan formar parte de asociaciones, fracciones o partidos políticos. No hacer peticiones en materia...

El artículo 8º. Constitucional en su primer párrafo señala que los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política solo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

De lo transcrito se desprende que los no ciudadanos, es decir, los mexicanos que no reúnan los requisitos del artículo 34 de nuestra Carta Magna, incluidos obviamente los extranjeros no gozan de este derecho en materia política.

b) En materia de libre tránsito

El artículo 11 establece que todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin

necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto y 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 autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos en el 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 carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. 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 autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos en el país.

Por lo que concierne a las facultades de la autoridad judicial entendemos que se refieren a las medidas de apremio preventivas y a las sanciones penales o civiles (arraigos o arrestos judiciales, prisión, etcétera).

Tratándose de la competencia de la autoridad migratoria para aplicar limitaciones fundándose en la legislación migratoria, tenemos dos supuestos de aplicación; 1. Limitaciones legales a la inmigración (movimiento de entrada de nacionales o extranjeros, de estancia o residencia de extranjeros) o emigración (de salida de los mismos); y el 2. El supuesto del extranjero pernicioso.

Los requisitos para las dos hipótesis son los siguientes:

Limitación migratoria.

Para que esta hipótesis se actualice se requieren tres elementos:

Primero. Que este establecida la limitación en una ley (e.g. Ley General de Población).

Segundo. Que la autoridad que la aplique sea competente.

Tercero. Que la resolución cumpla con los requisitos y elementos de motivación y fundamentación.

Extranjero pernicioso

Para esta segunda hipótesis se necesitan también tres elementos:

Primero. Que también este establecida la limitación en una ley (Ley General de Población). Es decir, que una disposición en particular señale el supuesto de extranjero perniciosos, misma que hasta hoy no hemos encontrado en las normas legales aplicables.

No confundir al extranjero pernicioso con el supuesto del artículo 33 de la propia Constitución que se refiere a que el Ejecutivo de la Unión puede hacer abandonar el territorio nacional (al extranjero) por juzgar su permanencia inconveniente o con las hipótesis para los que tienen estancia ilegal o han infringido las leyes, que no son a los que nos referimos aunque también pudieren serlo.

Perniciosos según el Diccionario de la Lengua Española es adjetivo: Gravemente dañoso y perjudicial; y por su parte el Código Civil para el

Distrito Federal señala que se entiende por daño; La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y se refuta perjuicio; a la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Estos deben ser de consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse (artículos 2108, 2109, 2110 del C.C.).

Segundo. Que la autoridad que la aplique sea competente.

Tercero. Que la resolución este fundada y motivada.

c) En materia de audiencia

El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución establece la garantía de que nadie podrá ser privado de la vida, libertad o propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 14... Nadie podrá ser privado de la vida, libertad o propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

Como podemos determinar de la simple lectura de dichos artículos, la garantía de audiencia no se exige cuando el Ejecutivo de la Unión hace uso de la facultad que le concede el artículo 33 constitucional, con la que puede hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Esta facultad se ejerce por conducto de la Secretaría de Gobernación en muy contados casos y no debe confundirse con las órdenes de salida del país o expulsiones a que se refiere la Ley General de Población. Su fundamento y motivación son distintos.

d) En materia militar, policía o seguridad pública

El tercer párrafo del artículo 32 constitucional establece que en tiempos de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Artículo 32...

En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública...

Esta restricción atiende a razones de seguridad nacional y solo se puede revertir en casos de declaración oficial de guerra internacional, en los que si se permite la inclusión de extranjeros.

e) En materia militar, armada y fuerza aérea en activo

El tercer párrafo, segunda parte del mismo artículo 32 de la Constitución, dispone una preferencia al nacional y en consecuencia una restricción al extranjero para pertenecer al activo del ejército en tiempo de paz y al de la armada o al de la fuerza aérea en todo momento o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, puesto que se requiere ser mexicano por nacimiento.

Artículo 32...

...Para pertenecer al activo del ejército en tiempos de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisionen ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

La presente restricción también tiene su fundamento en materia de seguridad nacional.

f) En materia naval y aérea civil

El párrafo cuarto del multicitado artículo 32 constitucional, establece la misma calidad de ser mexicano para ser capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y de una manera general, para todo el personal que

tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandantes de aeródromos.

Artículo 32...

Esta misma calidad será indispensable para ser capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandantes de aeródromos.

En este supuesto lo que se quiere, es reservar a los mexicanos la prestación de los servicios públicos de navegación naval y aérea, y ello por razones de seguridad nacional.

g) En materia de propiedad

El artículo 27 constitucional en su parte relativa a la capacidad para adquirir el dominio de tierras y agua de la nación (noveno y décimo párrafos) establece la prohibición a los extranjeros de adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Asimismo, impone restricciones, limitaciones y requisitos para adquirir el dominio de tierras y aguas no comprendidas en el párrafo anterior y sobre concesión de explotación de minas y aguas.

Artículo 27...

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

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tiene derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la

protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de falta al convenio, de perder en beneficio faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

En términos generales esta restricción es comprensible debido a las amargas experiencias de pérdida de territorio nacional en guerras e invasiones externas.

Uno de los métodos que se emplea para asegurar la no intervención de gobiernos extranjeros con motivo de reclamaciones por la adquisición del dominio de aguas, tierras, sus accesiones y concesiones de explotación de minas y aguas por extranjeros fuera de la zona prohibida, es la obligación de los mismos de convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en consecuencia de no invocar por lo mismo protección de sus gobiernos por lo que se refiere aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perderlos a favor de la nación.

Esta fórmula llamada Cláusula Calvo en honor de su creador el diplomático y jurista Carlos Calvo es muy impactante en su contenido, sin embargo, la convención por parte del extranjero al adquirir un derecho, de “considerarse como nacional” y de “no invocar por lo mismo la protección” de su gobierno es unilateral, pues habría que recordar la definición de nacionalidad y de soberanía de los estados, puesto que el gobierno extranjero no ha renunciado a su derecho de pertenencia y obligación de proteger a sus nacionales.

h) En materia de concesiones, prestación de empleos, cargos o comisiones del gobierno

El primer párrafo del artículo 32 también establece una limitación a los extranjeros para obtener una concesión, ocupar empleos, cargos o comisiones del gobierno en los que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Artículo 32...

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos,

cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

En efecto, es muy claro y no merece más comentarios pues establece una canonjía para los ciudadanos mexicanos de ser preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para obtener concesiones y ocupar empleos, cargos o comisiones burocráticos.

Asimismo, fija el fundamento legal de la tendencia de la política migratoria mexicana en el contenido de los capítulos Primero y Tercero de la Ley General de Población en donde se establece el objetivo, marco, presencias y modo de ejecutarla.

Objetivo de la Política Migratoria

El objetivo primordial de la política migratoria mexicana según se desprende del texto de la ley de la materia es el desarrollo económico y social del país.

Marco de Referencia

El marco global de referencia es:

- el respeto y protección de los derechos humanos;
- la integración familiar; y
- el desarrollo nacional.

Preferencias

Se otorgan preferencias a extranjeros:

- científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos;
- inmigrantes inversionistas;
- turistas; y
- padres o cónyuges de mexicanos.

Modos para cumplimentar la política migratoria

La forma de propuesta por la ley para cumplir los objetivos, marco de referencia y preferencias es realizando estudios demográficos que permitan establecer:

- el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse;
- las actividades a las que se pueden dedicar;

- el lugar de residencia; y
- la conveniencia de su permanencia en el país.

Facilidades

Se otorgan facilidades:

- de internación temporal a extranjeros en condiciones excepcionales como refugiados y asilados políticos; y personas en cumplimiento de tratados internacionales;
- de internación y permanencia a extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijo nacidos en el país; y
- de arraigo y asimilación a investigadores, científicos y técnicos extranjeros.

Motivos que generan impedimentos de ingreso o cambio de estatus migratorio (calidad o característica migratoria)

La Ley General de Población establece en su artículo 37 los motivos por los que la autoridad migratoria podrá negar la entrada (o el regreso) al país, así como el cambio de calidad o característica migratoria a los

extranjeros. Es decir, establece los dos tipos de acuerdo que puede dictar: acuerdos generales o particulares.

Acuerdos Generales

Se requerirá un acuerdo general publicado en el Diario Oficial de la Federación, como lo dispone el artículo 4º. De la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando el motivo sea que:

a) No exista reciprocidad internacional

Para invocar esta causal es necesario acreditar que un sistema jurídico distinto al nacional ha establecido una restricción a los extranjeros y a los mexicanos en lo particular que impidan su ingreso y/o estancia en un determinado país. Sin embargo, atentos a lo dispuesto por los artículos 1º. y 33 constitucionales, que otorgan derechos a los extranjeros, sin esperar, se hace casi imposible argumentar este motivo.

b) Lo exija el equilibrio demográfico nacional

Para motivar una negativa en este supuesto, se requiere contar con los elementos de información estadística de los censos y de mostrar;

primero, que hay un equilibrio demográfico y segundo que con el ingreso del extranjero se rompe este.

c) No lo permitan las cuotas demográficas

Para actualizar el supuesto del artículo 32 de la Ley General de Población que establece que la Secretaría de Gobernación fijara, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividad o por zona de residencia y que se sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional. Es necesario efectuar dichos estudios y publicar en el Diario Oficial de la Federación las cuotas de extranjeros por nacionalidad, región geográfica y rama de actividad.

Acuerdos Particulares

El acuerdo lo puede tomar la autoridad migratoria, en un caso particular, cuando:

a) Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.

Este supuesto es muy invocado por las autoridades migratorias, por lo que es necesario determinar primeramente que es lesivo (adjetivo): que causa o puede causar lesión, daño o perjuicio. Por su parte, el Código Civil establece en su artículo 17 que cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro; obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte obliga, el perjudicado tiene derecho a elegir entre pedir la nulidad del contrato o la reducción equitativa de su obligación, mas el pago de los correspondientes daños y perjuicios (los artículos 2108 y 2109 del mismo ordenamiento legal define que se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y se refuta perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera hacerse obtenido con el cumplimiento de la obligación).

La autoridad migratoria debe razonar en que consiste la lesión, es decir, motivar la notoria desproporción entre lo que se da y lo que se recibe a cambio.

b) Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero.

Toda persona tiene la obligación de cumplir con las leyes del país y el hecho de establecerlo para los extranjeros en forma explícita, demuestra la convicción de no permitir violaciones a nuestra legislación. Sin embargo, la palabra infracción a la ley es término utilizado por la doctrina administrativa para denotar violación a disposiciones administrativas y consideramos que a lo que se debió referir el legislador es a la comisión de delitos.

Por otra parte, cuando hace referencia a no tener malos antecedentes en el extranjero, también debió precisar que tipo de estos, si administrativos, migratorios en diversos países, penales, etcétera, pues al no hacerlo propicia una gran inseguridad jurídica.

c) Hayan infringido gravemente la Ley General de Población, su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.

Este supuesto no requiere de mayor comentario, salvo el de señalar que la Ley General de Población no clasifica los tipos de las infracciones en

función de su gravedad, luego entonces no se puede determinar el fundamento legal para su aplicación.

d) No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de las autoridades sanitarias.

Esta determinación recae directamente, como lo señala el texto legal, en la autoridad sanitaria, quien es la competente para determinar quien, quienes o los provenientes de determinadas regiones constituyen un riesgo de salud. La solicitud de ciertos certificados de salud que determinen algún tipo de discriminación, son considerados violatorios de derechos humanos. A mayor abundamiento con fecha 11 de junio de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y entre otros motivos que considera un origen de la misma están en condiciones de salud.

e) Lo prevean otras disposiciones legales

Al respecto se manifiesta que de conformidad a lo establecido por el artículo 1º. Constitucional, todo individuo (incluidos los extranjeros) gozarán de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse

ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece y a los que ya nos referimos, por lo que aparte de estas restricciones o limitaciones no puede haber otras.

Por otra parte, es importante destacar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las competencias de las diversas Secretarías de Estado, entre las que esta la de vigilar la observancia y aplicación de las leyes de sus respectivas materias. Por lo que, para la autoridad migratoria pueda fundarse en esta hipótesis, debe contar con la opinión, informe o resolución de la dependencia respectiva, para no invadir facultades.

III.2 Programas Especiales migratorios.

III.2.1 Programa Paisano.

En la década de los ochentas, líderes de organizaciones sociales, empresariales, políticas y religiosas de la comunidad mexicana y mexicano-americana residentes en los estados unidos, se unieron para presentar al gobierno de México, la propuesta de crear mecanismos que controlaran y gradualmente eliminaran los índices de maltrato, extorsión, robo, corrupción y prepotencia en que incurrieran servidores públicos de diversas dependencias del gobierno federal en contra de los connacionales en su ingreso al país.

La instrumentación del acuerdo derivó en ese año a lo que se denominó programa paisano, con la participación de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría de la Federación, Comunicaciones y Transportes, Salud y Turismo, así como la Procuraduría General de la República y el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

El Programa Paisano desde diciembre de 1989, bajo la figura de la Comisión InterSecretaríal con la suma de esfuerzos de 15 Secretarías y dos entidades del Ejecutivo Federal, así como tres Procuradurías, con una eficiente coordinación interinstitucional, es permanente y cuenta con un Comité Técnico, una coordinación Nacional, dos representaciones en Estados Unidos y 29 Comités estatales.

Vision

Consolidar al Programa Paisano como un sistema integral de información, actualizado, eficiente y oportuno para los connacionales; y crear, una cultura de servicio en el persona de cada una de las

dependencias, entidades e instituciones que integran al Programa, erradicando cualquier práctica de corrupción y maltrato.

Misión

Lograr que todas las acciones de las dependencias, entidades e instituciones, que integran la Comisión InterSecretarías del Programa Paisano se concreten en instrumentos orientados a garantizar que los connacionales que ingresan, transitan y salen del país, lo realicen con absoluta garantía de sus derechos, la seguridad en sus bienes y personas y el pleno conocimiento de sus obligaciones. Para cumplir con lo anterior, es necesario estimular en los servidores públicos el respeto, atención y trato digno hacia los paisanos, fortaleciendo así, su confianza en el gobierno de México.

Logros del programa paisano

Generó confianza en el gobierno de México por el combate a la corrupción, la protección de bienes y personas, la simplificación de trámites y medidas que facilitan el ingreso, tránsito y salida del país.

Desarrolló y realiza una importante labor de educación de la comunidad mexicana en Estados Unidos, para que conozca sus derechos y obligaciones al visitar México.

Creo y promueve una cultura de prevención y cumplimiento de las normas nacionales entre los paisanos, cubriendo un vacío de información entre ellos y las instituciones.

Cuenta con gran aceptación y arraiga entre la comunidad de origen mexicano en los Estados Unidos vinculados con las demandas de las comunidades en estados unidos con los servicios que otorgan las dependencias y entidades.

Motivo a los gobiernos estatales a crear programas para sus oriundos que viven en Estados Unidos.

A la atención personalizada ha generado la confianza de los paisanos para que presenten sus quejas por abuso de autoridad.

El modelo de operación y coordinación utilizado por el programa paisano ha servido para la atención de otro tema importante para los connacionales en territorio estadounidense.

El nivel de coordinación interinstitucional permite que una estructura pequeña con costos mínimos que no genera presupuesto adicional.

III.2.2 Programa de atención a menores transfronterizos.

Inscrito en el Programa de Cooperación del Gobierno de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el **Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos** surge en el año 1996 con el propósito de atender de manera integral la problemática de riesgo que enfrentan los menores en condiciones de vulnerabilidad, radicados en las franjas fronterizas del país.

El Proyecto de Atención a Menores Fronterizos es el resultado de los acuerdos establecidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF) y la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración (INM), con el objeto de otorgar a los menores repatriados por autoridades estadounidenses la atención y el respeto a sus derechos humanos, desde el

momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen.

Como parte de los compromisos asumidos por el INM en 1998 se da inicio a la recopilación de la información sobre el número de repatriados por rango de edad y sexo, con la finalidad de conocer los flujos, los distintos puntos de la frontera norte.

Asimismo, es importante señalar que las cifras que reporta el INM sobre menores repatriados en sus estadísticas, incluyen a todos los menores que viajan solos o acompañados, de circuito, transfronterizos, menores que rechazan la ayuda y los que son canalizados para su atención a la Red de Albergues de tránsito y otras instituciones de asistencia social.

La autoridad migratoria estadounidense informa al Consulado de México correspondiente que realizará la repatriación de un grupo de menores. El Consulado mexicano a través del área de protección consular realiza una visita a los menores para conocer el estado que guardan y poder realizar el reporte correspondiente.

La autoridad migratoria estadounidense notifica al Instituto Nacional de Migración el número de menores por repatriar, así como el punto de recepción y hora en la que se realizará la entrega de los menores.

En los eventos de repatriación las autoridades estadounidenses proporcionan al personal del INM la información general de cada menor (nombre, sexo, fecha de nacimiento, lugar de origen y fecha de su aseguramiento).

En algunos casos las autoridades estadounidenses realizan directamente la repatriación de menores que son asegurados durante su intento por cruzar a los Estados Unidos de América, sin notificación al Consulado Mexicano. En otros casos se realiza la entrega de menores en horas no hábiles de los Consulados.

Los menores son recibidos por la autoridad migratoria y son trasladados a las oficinas del INM para verificar las condiciones de salud de los mismos. En caso de que algún menor presente algún incidente de maltrato o violación a sus derechos humanos se notifica al personal superior, a la autoridad estadounidense y al Consulado para los efectos procedentes.

Las autoridades migratorias después de realizar una entrevista a cada menor y de acuerdo con su situación particular los canaliza directamente a los albergues del DIF y/o a la Red de Albergues de tránsito encargados de iniciar el procedimiento de localización de sus familiares, así como del retorno a los núcleos familiares y lugares de origen. Es importante señalar que algunos menores de circuito (fronterizos) o de ciertos rangos de edad se niegan a ser enviados a los albergues y en otros casos los familiares acuden a las oficinas del INM a recogerlos o se trasladan ellos mismos a sus casas.

III.2.3 Matrícula consular.

La Matrícula Consular de Alta Seguridad (o MCAS) es un documento de registro oficial para los mexicanos que viven el exterior.

El registro de connacionales por medio de la red consular es una práctica reconocida por Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Los consulados mexicanos han emitido estos certificados desde 1871.

El propósito del registro consular es permitir a los funcionarios consulares proveer protección y dar acceso a los servicios que presta el

Consulado, así como proporcionar ayuda a parientes y autoridades estatales para la localización de familiares y connacionales en el extranjero. Oficinas consulares de todos los países del mundo ofrecen este servicio.

Los solicitantes deben cumplir con 4 requisitos básicos para obtener una MCAS del consulado:

1. Presentar pruebas de su nacionalidad mexicana con alguno de los siguientes documentos: acta de nacimiento, certificado de la nacionalidad mexicana, carta de naturalización o pasaporte mexicano.

2. Presentar un documento de identificación oficial. Puede ser un documento expedido por las autoridades mexicanas (cartilla militar, credencial de elector, pasaporte, licencia de manejo, o matrícula consular vencida) o estadounidenses (licencia de manejo, comprobante de estudios, green card, pasaporte, credencial estatal, reporte de acreditación policial con fotografía cancelada, entre otros)

3. Presentar un comprobante de residencia dentro del distrito consular con cualquiera de los siguientes documentos: recibo de pago de servicios como agua, electricidad, gas, teléfono o renta. La credencial estatal y la licencia de manejo también pueden utilizarse

para cubrir este requisito si es que los documentos cuentan con una dirección local.

4. Pagar la cuota de emisión del documento. El costo de matrícula consular es de \$26 dólares.

Todas las matrículas consulares tienen un periodo de vigencia de 5 años. Para el 2007, todas las versiones antiguas de las matrículas consulares habrán sido reemplazadas por las MCAS. Desde marzo de 2002, las MCAS cuentan con tecnología de punta, hologramas y otros diseños para evitar su falsificación.

El gobierno mexicano ha desarrollado una base de datos nacional en la cual los consulados pueden verificar si hay homónimos y si el candidato ha recibido con anterioridad la MCAS. También verifican que el solicitante no este incluido en una lista del gobierno mexicano que contiene aproximadamente 13,000 registros de personas a las que no se les permite obtener documentos emitidos por el gobierno mexicano.

Los funcionarios consulares reciben entrenamiento para detectar los errores más comunes de los falsificadores y verificar cuidadosamente la

información al expedir las MCAS. Además del entrenamiento anual en servicios consulares, se hace uno especial para la emisión de la nueva Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS).

Con el lanzamiento de la nueva versión de alta seguridad, a partir del 6 de marzo de 2002 y hasta el 18 de julio de 2004, el gobierno mexicano expidió 2,214,738 MCAS. Se calcula que cerca de cuatro millones de mexicanos en Estados Unidos tienen matrículas consulares.

Actualmente, 377 ciudades, 163 condados, 178 instituciones financieras y 1180 departamentos de policía en Estados Unidos aceptan las MCAS como válida (julio 2004).

En 33 estados de la Unión Americana, al menos 1 autoridad acepta la MCAS como identificación oficial.

Adicionalmente, 12 estados han aceptado las MCAS como una de las pruebas de identidad requeridas para obtener la licencia para conducir. Los gobiernos locales de 80 ciudades aceptan la MCAS para obtener una

credencial de biblioteca o licencias para negocios, entrar a edificios públicos, registrar niños en escuelas y acceder a ciertos servicios públicos.

Algunas compañías privadas han empezado a aceptar la matrícula para abrir cuentas de utilidades y obtener seguros. Varias aerolíneas también aceptan la MCAS como identificación válida.

La MCAS se ha convertido en una herramienta importante al dar acceso a instituciones financieras a personas que anteriormente no gozaban de estos servicios. El gobierno mexicano estima que al ser aceptada la MCAS por bancos y otras instituciones financieras, se ha incrementado el uso de transferencia bancarias como medio para enviar remesas; Esto ha significado un ahorro de más de \$700 millones de dólares para los migrantes y sus familias.

Al aceptar la MCAS, las instituciones financieras mejoran su habilidad para rastrear el uso del dinero y prevenir actividades criminales. El uso de la MCAS ha contribuido a la disminución de los canales informales asociados con los "mercados negros" financieros.

Las MCAS sirven como apoyo a las autoridades policíacas pues facilitan la comunicación con las comunidades de migrantes. Esto permite que las personas denuncien crímenes y den su testimonio. Las MCAS también facilitan la identificación de cadáveres y personas inconscientes. Además ahorran tiempo y recursos a la policía y facilitan la comunicación con los parientes de las personas involucradas.

La MCAS reduce la vulnerabilidad de los migrantes como blancos de actividad criminal. Antes de que la MCAS fuera aceptada en instituciones financieras, los trabajadores no tenían un lugar seguro para guardar su dinero. Al ser portadores de dinero en efectivo, eran víctimas constantes de asaltos y robos a casa habitación.

La MCAS no tiene relación alguna con el derecho soberano de Estados Unidos para determinar quien puede o no ser admitido en su territorio, así como las condiciones para permanecer en este. En ningún caso la matrícula consular constituye una forma de "regularización del estatus migratorio" o un documento que pueda impedir la aplicación de las leyes migratorias. Los portadores de la matrícula consular están conscientes de

que se trata solamente de un documento de identificación y no tiene relación alguna con su estatus migratorio o visa.

¿La MCAS hace más fácil que los criminales o terroristas entren y/u organicen sus actividades en Estados Unidos?

De ninguna manera la MCAS facilita la entrada de un extranjero a Estados Unidos. Por medio de la información positiva por los consulados y el gobierno mexicano, los mexicanos que cuentan con una MCAS saben que esta es solamente una credencial de identificación y que no tiene consecuencias sobre su estatus migratorio o de su visa. Dado el hecho de que la MCAS es aceptada sólo como uno de los requisitos para abrir una cuenta de banco o tener acceso a servicios en Estados Unidos, por sí mismo, este documento no facilita la realización de actividades ilegales dentro de instituciones estadounidenses.

El gobierno de México comparte con Estados Unidos la preocupación sobre asuntos de seguridad, y es un socio activo en la lucha contra el terrorismo en el ámbito internacional. Por lo tanto, el gobierno mexicano está tomando medidas adicionales para asegurar la fiabilidad de todos los documentos que expide, incluyendo la MCAS. Es importante recalcar que

las autoridades de ambos países han estado trabajando conjuntamente para aumentar la seguridad y prevenir actividades terroristas en ambos territorios. A la fecha no ha habido reportes acerca de vínculos entre el uso de la MCAS mexicana y personas sospechosas de estar involucradas en actividades terroristas.

¿Ha habido un impacto medible en el envío de remesas asociado al uso de la MCAS?

Al aceptar la MCAS, las instituciones financieras más importantes han logrado reducir de manera significativa el costo del envío de remesas. El gobierno mexicano estima que a partir de la aceptación de la MCAS como una identificación oficial, el incremento en el uso de las transferencias bancarias como medio para enviar remesas ha tenido como consecuencia un ahorro de más de \$700 millones de dólares para los migrantes y sus familias.

De acuerdo con un estudio reciente del Banco de Interamericano de Desarrollo (BID), los migrantes latinoamericanos en Estados Unidos gastan 93 centavos de cada dólar de su salario en la economía de Estados Unidos.

Al aceptar la MCAS, las instituciones financieras mejoran su habilidad para rastrear el uso del dinero y prevenir actividades criminales. El uso de la MCAS ha contribuido a la disminución de los canales informales asociados con los "mercados negros" financieros.

También es importante mencionar el aumento de 30 % en las remesas enviadas a México durante el primer semestre de 2003 comparado con el año anterior, y un 23.6% de incremento en el mismo período para el 2004. El total de remesas enviadas a México en 2003 (aproximadamente \$14 mil millones de dólares) represento un aumento de 35.2% comparado con el año anterior.

¿Cual es la relación entre los bancos y la MCAS?

La MCAS se ha convertido en una herramienta importante para dar acceso a instituciones financieras a personas que anteriormente no contaban con estos servicios. Para muchos mexicanos que viven en Estados Unidos, obtener la MCAS representa el primer paso hacia la participación en el sistema bancario. El impacto positivo va mas allá del hecho de poder abrir una cuenta de banco, esto tiene repercusiones en la vida diaria de las

comunidades estadounidenses, ya que desencadena transacciones económicas que de otra manera no se llevaría acabo.

El acceso al sistema financiero para aquellos que actualmente no cuentan con estos servicios es un componente crítico para el desarrollo local en Estados Unidos. Esto es de hecho, un asunto que va más allá de los mexicanos viviendo en Estados Unidos. Aunque las estimaciones varían, diversos estudios indican que hasta 10 millones de hogares norteamericanos (64 millones de personas) no tienen cuentas de banco. Además, de acuerdo con la Encuesta de Finanzas del Consumidor del Consejo de la Reserva Federal (1998) y el Reporte de Disponibilidad de Fondos Referente a Primeras Cuentas del Departamento del Tesoro, aproximadamente una de diez familias en Estados Unidos (generalmente con un ingreso anual menor a \$25,000) no tiene una cuenta de cheques o de ahorro.

La contribución de las MCAS para enfrentar este problema, es una de las razones principales por la cual un gran número de autoridades locales y estatales en Estados Unidos la han aceptado como identificación oficial.

¿Por que los bancos e instituciones financieras en Estados Unidos deben aceptar la MCAS?

Al aceptar la MCAS, las instituciones financieras tienen acceso a un gran número de clientes nuevos. Medido solo en términos de las remesas enviadas por los mexicanos en 2003, los recursos involucrados suman un total de casi \$14 millones de dólares.

Hoy en día, 178 instituciones financieras aceptan la MCAS. Para julio de 2004, Wells Fargo, estimo que ha abierto mas de 200,000 cuentas nuevas desde que empezó a aceptar las matriculas consulares en noviembre de 2001. La Corporación de Seguros del Deposito Federal (FDIC), llevo acabo una encuesta de bancos que aceptaban la MCAS en el área de Chicago. De los 8 bancos que habían encuestado para junio del 2003, 12,978 cuentas de banco nuevas se habían abierto, representando \$50 millones de dólares en depósitos.

MCAS y el Estatus Migratorio

¿La expedición de la MCAS es una forma de regularización del estatus migratorio?

La crítica a la MCAS generalmente se enfoca a la seguridad del documento, o a su supuesta relación con la ley migratoria. Dicho supuesto es erróneo y esta basado en una mala interpretación. La MCAS no tiene

relación con el derecho soberano de Estados Unidos para determinar quien puede o no ser admitido en su territorio, así como las condiciones para que alguien permanezca allí. De ninguna manera la MCAS constituye una forma de "regularización del estatus migratorio" que pueda dificultar la aplicación de a las leyes migratorias. Este hecho es entendido claramente por el gobierno mexicano y los portadores de la MCAS. Es importante recordar que la MCAS puede ser utilizada por todos los mexicanos, incluyendo residentes legales que la utilizan por conveniencia.

Como declaro el Senador Edward Kennedy el 24 de julio de 2003, "... con respecto a los migrantes indocumentados, sin la MCAS, no hay ninguna otra información disponible par asistir a los oficiales para resolver crímenes y mantener registros acerca de actividades ilegales. Las credenciales de identificación consulares mexicanas no cambian las leyes referentes a migración. No legalizan a los inmigrantes indocumentados ni tampoco son una amenaza para nuestros esfuerzos de combate contra el terrorismo. Creo que el mayor impacto de las matriculas es facilitar el contacto de los migrantes mexicanos con instituciones y negocios norteamericanos.

¿En México la Matrícula Consular se acepta como un documento valido de identificación?

La aprobación de la MCAS en México es un asunto de oferta y demanda. La MCAS solo se expide para personas que residen fuera del territorio de México y generalmente se utilizan fuera del país. Sin embargo, el uso de la MCAS como documento valido de identificación en territorio mexicano esta cobrando gran relevancia.

Desde el 14 de mayo de 2004, la MCAS es aceptada por las instituciones bancarias mexicanas como medio de identificación de sus clientes. Lo anterior debido a que en esa fecha se publico en el Diario Oficial de la Federación un Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), para obligar a las instituciones financieras a establecer normas y procedimientos de identificación de los usuarios de servicios financieros, entre los que destaca la aceptación de la MCAS como documento probatorio de identidad. Esta reforma se inscribe en los esfuerzos del gobierno mexicano por cumplir con las disposiciones emanadas del Grupo de Acción Financiera Internacional contra Lavado de Dinero (GAFI), del cual México es miembro activo.

En 2001 se inicio una campaña nacional con resultados bastante exitosos para informar a la Estados en México acerca de la MCAS. Actualmente, además de las instituciones bancarias mexicanas, 24 estados, El Instituto Nacional de Migración (INM), y el Instituto Federal Electoral (IFE) han reconocido oficialmente a la MCAS como una forma e identificación valida.

Es importante recalcar que los bancos en Estados Unidos aceptan la MCAS junto con otros requisitos para abrir una cuenta, tales como el Número de Identificación del Impuesto al Ingreso (ITIN, por sus siglas en ingles), numero de seguro social, pasaporte, comprobante de domicilio, entre otros. Por lo tanto, toman medidas para protegerse y, mediante este proceso, comprueban el hecho de que la MCAS es igual de segura que otros instrumentos de identificación.

III.3 Temas prioritarios dentro de la política migratoria mexicana.

30 años de política migratoria

Al cumplir su XXX aniversario, la política de población ha logrado desacelerar el crecimiento demográfico de 3.3% anual a principios de los setenta a 1.06 en 2004; en el mismo lapso los mexicanos han ganado

alrededor de 15 años de esperanza de vida, y el número de hijos por pareja ha disminuido de 7 a 2.16, con lo que el país se acerca a la meta de lograr una tasa de fecundidad equivalente al reemplazo generacional, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

En otra esfera de igual trascendencia, se estima que la población nacida en México que vive en los Estados Unidos alcanza en la actualidad alrededor de 9 millones de personas, de los cuales cerca de 3.5 millones son indocumentados. Si se incorporan en la contabilidad a los estadounidenses de origen mexicano, es posible afirmar que en la vecina nación del norte se encuentran establecidos vínculos consanguíneos con nuestro país. Esta cifra representa poco más de 8% de la población total de los Estados Unidos y alrededor de 23% de la población actual de México.

El objetivo central de la política de población es que los mexicanos participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, mediante la regularización de los fenómenos demográficos.

Los mexicanos son el grupo más numeroso de migrantes en la Unión Americana y en 30 de sus 51 entidades federativas, con cerca de 10

millones, que representan alrededor de 30% del total de los extranjeros que residen en ese país. Además, aproximadamente 85% de los migrantes mexicanos tiene más de 3 años de residencia y cerca de 65% ingresó a ese país antes de 1994, en tanto que solo uno de cada cinco ha adquirido la naturalización, informó Elena Zúñiga Herrera, Secretaria General del Consejo Nacional de Población en el Panel La propuesta migratoria del presidente Bus, naturaleza, viabilidad y pertinencia, celebrado el día de hoy en El Colegio de México.

Elena Zúñiga recordó que durante las últimas décadas hemos sido testigos de un incremento notable en el flujo neto anual de mexicanos que establecen su residencia en Estados Unidos, que pasó de 235 mil personas en la década de los ochenta a 390 mil en el último trienio, lo cual se explica por factores tan diversos como la vecindad geográfica, la creciente integración de economías asimétricas, la estructuraciones de poderosas redes sociales y las intensas relaciones e intercambios de todo tipo entre ambos países.

Zúñiga Herrera señaló que, los 6.4 millones de mexicanos que trabajan en Estados Unidos representan 4.4% de la población

económicamente activa de ese país y constituye el grupo más numeroso de migrantes en la actividad económica. En este sentido, de acuerdo con datos de la Encuesta sobre Migración a la Frontera Norte (EMIF) del CONAPO y el COLEF, la funcionaria señaló que cerca de 9 de cada 10 migrantes de los últimos 5 años salieron del país por motivos laborales y de 8 de cada 10 fueron en busca de trabajo, en tanto que los flujos de retorno indican que alrededor de 85% encuentra empleo y dos terceras partes migran sin documentos para trabajar en los Estados Unidos.

Según la Secretaría General del CONAPO, estos datos revelan, tal como lo ha reconocido el presidente George W. Bush al señalar que su sistema migratorio no está funcionando, la discrepancia entre las leyes migratorias estadounidenses y la realidad que vive ese país. De hecho, la migración indocumentada registra un sensible incremento como modalidad predominante del flujo migratorio temporal, pues si entre 1993 y 1997 48% de los migrantes temporales carecía de documentos para cruzar la frontera, la cifra aumentó a 63% entre 1998 y 2001 y a 75% entre 2001 y 2003.

El voto de los mexicanos en el extranjero

Una reforma constitucional ocurrida al final del gobierno de Ernesto Zedillo, precedió otra que quedó incompleta y difusa. La primera fue la que instituyó la no

pérdida de la nacionalidad mexicana, equivalente a una virtual "doble nacionalidad". En el fondo, la intención de los proponentes de esta reforma, entre ellos el que esto describe, fue la de remover obstáculos para que los mexicanos con residencia legal permanente en Estados Unidos pudieran defender mejor sus derechos mediante la adquisición de la ciudadanía estadounidense y el concomitante derecho de votar en Estados Unidos, sin que al hacerlo perdieran la nacionalidad mexicana. Esta reforma constitucional ha producido enormes confusiones en Estados Unidos donde, por lo general, no se hace distinción entre nacionalidad y ciudadanía. Como se sabe, tal distinción es muy importante en México porque la Constitución mexicana diferencia a los nacionales de los extranjeros, otorgándoles en exclusiva a los primeros el derecho de adquirir en propiedad terrenos ubicados en las franjas de 100 kilómetros en las costas y 50 kilómetros en las fronteras, como un derecho exclusivo para los de nacionalidad mexicana. Sin embargo, el efecto más importante de la distinción entre nacionalidad y ciudadanía es el derecho a votar y ser votado en elecciones mexicanas, que únicamente pueden disfrutar quienes son ciudadanos mexicanos. La reforma constitucional que estableció la no pérdida de la ciudadanía mexicana, no modificó la normatividad anterior correspondiente a los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos. Para votar en las elecciones presidenciales de México se requiere ser ciudadano mexicano. Si un ciudadano mexicano ha adquirido la ciudadanía estadounidense, tuvo que haber renunciado a su ciudadanía mexicana (como resultado al juramento de lealtad exclusiva a la nación de Estados Unidos que se requiere hacer solamente al adquirir la ciudadanía

estadounidense) y ya no podrá votar en las elecciones presidenciales mexicanas, salvo que renunciara expresamente a la ciudadanía estadounidense. Sin embargo, esa reforma constitucional dio lugar a otra reforma, técnicamente independiente de la anterior, de la que surgió la posibilidad del establecimiento del derecho de los mexicanos a votar desde el extranjero.

III.4 Procedimiento administrativo migratorio.

El procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades que realizados conforme a las normas legales, preceden y preparan el acto administrativo. Son sus antecedentes, y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez.

El Procedimiento Administrativo Migratorio

El procedimiento administrativo migratorio se rige por lo dispuesto en Capítulo noveno denominado, "Del Procedimiento Migratorio" de la Ley General de Población y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, por las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación y sean publicados en el Diario Oficial de la Federación.

a) Figuras Jurídicas administrativas

Antes de entrar propiamente en materia adjetiva es necesario recordar para una mayor comprensión del desarrollo de estos temas, algunas figuras jurídicas esenciales como los son las de acto administrativo y procedimiento administrativo.

Acto Administrativo

Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, concreta y ejecutiva de la administración pública que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica y su finalidad es el satisfacer el interés general.

Los elementos del acto administrativo son:

1. Sujeto. Órgano competente que se manifiesta a través del servidor público.
2. Voluntad. Facultad Interna por la que el servidor público se mueve a realizar un acto o no un acto administrativo.

3. Objeto. Materia del acto, debe ser determinado o determinable, posible y lícito, preciso en cuanto a las circunstancias de modo tiempo y lugar previsto por la ley.
4. Motivo. Es el antecedente que provoca la adecuación de un caso concreto al supuesto de la ley.
5. Fin. La autoridad solo debe perseguir los fines del interés general o del bien común.
6. Forma. Son las manifestaciones materiales u objetivas en que se plasma el acto. Son las solemnidades necesarias de todo mandamiento de autoridad competente.

El Procedimiento Migratorio según la Ley General de Población

El capítulo noveno de la Ley General de Población solo consta de seis artículos del 145 al 150, y establece que los tramites de internación, estancia salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al servicio de migración se regirán por las disposiciones que a continuación se mencionan:

- a) Lineamientos

Primero. Que se pueden solicitar copias certificadas de las promociones y documentos que se hayan presentado en el procedimiento administrativo migratorio y de las resoluciones que recaigan en estos.

Segundo. Que la demás documentación es confidencial y únicamente se podrá expedir copia certificada si existe mandamiento judicial que así lo determine.

Tercero. Que los solicitantes pueden comparecer a trámite si acreditan su interés jurídico, ya sea en forma directa o por conducto de apoderado o autorizado para tal efecto.

Cuarto. Que las promociones deben ser suscritas por el interesado o representante legal y en caso de que no se sepa o no se pueda firmar, se imprimirá la huella digital.

Quinto. Que se debe acompañar a toda petición las constancias relativas a los requisitos que señalen la propia ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.

Sexto. Que la autoridad en la fase de instrucción podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer, sin más limitación que las establecidas por la ley.

Séptimo. Que una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad constate que no existe trámite pendiente u obligación que

satisfacer, o bien impedimento legal alguno, dictará resolución sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y las que de oficio se deriven del mismo.

Octavo. Que la autoridad migratoria contara con un plazo de hasta 90 días naturales para dictar resolución, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla todos los requisitos formales exigidos por la ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.

Noveno. Que transcurrido el plazo antes mencionado, 90 días naturales, sin que se dicte resolución, esta se entenderá que es en sentido negativo.

El procedimiento migratorio puede iniciarse por la instancia que presente un particular, que puede ser persona física mexicana o extranjera, persona moral mexicana o extranjera registrada en México, como es la solicitud de trámite o la interposición de un recurso.

Seria conveniente que se diera mayor difusión a las publicaciones sobre normatividad migratoria, que no son ley propiamente dicho, pero que son disposiciones generales, en los términos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, publicarlos en el Diario Oficial de la

Federación, para que produzcan efectos jurídicos (Se han publicado en dicho diario los acuerdos por el que se dan a conocer los tramites y servicios inscritos en el Registro Federal de Tramites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; los formatos que aplica la Secretaría de Gobernación y el de los formatos de solicitud de registro de personas acreditadas para realizar tramites ante la referida Secretaría y de la constancia de identificación para efectuar los mismo de fechas 23 de febrero de 2000, 30 de abril y 15 de agosto de 2003, respectivamente.)

En esta etapa seria de gran utilidad la función de Consejo Técnico Nacional de Migración como órgano reconsulta en la materia; lo que permitiría a la autoridad migratoria coordinar esfuerzos y tomar una mejor determinación.

Decisión. Es el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allego o del estricto cumplimiento de las disposiciones legales que contiene las políticas migratorias. Es la manifestación de su voluntan apegada a la ley.

Esta voluntad la debe expresar por escrito y oportunamente. Es decir, dentro del plazo legal de tres meses. Las autoridades migratorias mediante diversas disposiciones legales y administrativas de carácter general han establecido diversos plazos (véase artículo 150 de la Ley General de Población, que señala un plazo de hasta 90 días naturales, el artículo 157 que fija uno de 15 días hábiles y los señalados por el acuerdo sobre trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplican la Secretaría de Gobernación y su sector coordinado, publicado en el Diario Oficial del 23 de febrero de 2000, que establece que las resoluciones deben emitirse dentro del plazo de 35 días naturales, para la gran mayoría de los trámites inscritos, entre otros). Los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho de conocer, en cualquier momento, el estado que guarda su trámite, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo que esta contenga información sobre seguridad nacional o defensa.

Es importante destacar que una vez transcurrido dicho plazo, la autoridad ha determinado que se debe entender que la resolución es en sentido negativo (silencio administrativo o negativa ficta).

Al efecto se manifiesta que el silencio administrativo no es otra cosa que una violación a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional en relación con el octavo de la misma, pues no cumple con formalidad de todo acto administrativo derivado del derecho de petición. Todo acto debe constar por escrito, ser emitido por autoridad competente y estar fundado y motivado.

Sin embargo, el silencio administrativo es una realidad y por lo menos no debe servir como una forma de justificar o cubrir la ineficiencia de los servidores públicos para resolver, sino que la autoridad pueda, en algunos casos y siempre razonadamente, dejar de emitir por escrito una determinación, por así convenir a los intereses de la nación.

d) Facultad discrecional

La autoridad migratoria dentro del procedimiento administrativo está investida por la denominación facultad discrecional, que no es otra cosa que un margen de decisión dentro de lo legal.

El funcionario está obligado a actuar con las facultades y atribuciones exclusivas señaladas por la ley, pero existen casos en que la propia norma

permite al servidor público decidir con mayor oportunidad, apreciar la equidad y considerar las razones técnicas y aun políticas sobre el alcance de aplicación de la misma.

Esta facultad no debe ser arbitraria puesto que todo acto debe estar motivado y fundado en la ley. En materia migratoria, por su propia naturaleza, la legislación establece facultades discrecionales y el límite que debe darse a las mismas.

Solo los servidores públicos de mayor rango dentro de la organización, es decir, el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración pueden ejercerla. Sin embargo, dicha facultad, es delegable a inferiores jerárquicos en los casos que así se permita y mediante la publicación del acuerdo correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Si el texto de la disposición legal personifica la atribución o función, esta no puede ser delegada; si se refiere a la dependencia o autoridad en forma genérica sí se puede. La justificación de esta discrecionalidad en

materia migratoria deviene de su contenido técnico e implicaciones de carácter político (interior, exterior y de seguridad nacional).

Tipos de procedimiento administrativo migratorio

El procedimiento migratorio puede clasificarse en tres: ordinario, simplificado, especial, y de verificación y vigilancia.

Ordinario

El ordinario que se sigue conforme a los lineamientos del Manual de Procedimientos del Instituto Nacional de Migración del 21 de septiembre de 2000 y que se puede resumir de la manera siguiente:

Información al usuario del servicio sobre formatos y requisitos generales.

Recepción de solicitudes.

Revisión y dictamen de documentos.

Determinación de requisitos, sanciones o citación de personas

Elaboración de extracto para acuerdo

Acuerdo

Elaboración y firma de resolución

Notificación.

El tiempo para la resolución es indeterminado, no obstante que el artículo 150 de la ley de la materia establece que una vez cubiertos los requisitos formales exigidos por la misma, la autoridad contara con un plazo de hasta 90 días naturales para dictar la resolución correspondiente.

Se afirma que es indeterminado porque el mismo artículo establece que la autoridad, unilateralmente, será la que determine cuándo se cumplieron los requisitos formales, sin existir disposición que los señale, y que constató que no existe trámite pendiente u obligación que satisfacer, o bien impedimento legal alguno para resolver. Por otra parte, existen diversos plazos legales establecidos en la propia ley de la materia a los que ya nos referimos.

Simplificado

El simplificado es muy similar al anterior, pero con la ventaja de que por medio de tratados internacionales, acuerdos intersecretariales, acuerdos delegatorios o circulares administrativas, se eliminan requisitos legales, instancias de trámite y sobre todo tiempo de resolución. Un buen ejemplo de

este procedimiento es el trato para las personas de negocios de Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplican la Secretaría de Gobernación y su sector coordinado, y se establecen diversas medidas de la mejora regulatoria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 2000 y 30 abril de 2003.

Especial

Especiales hay dos, uno para extranjeros con vínculo con mexicano que se funda en el artículo 39 de la Ley General de población y otro relativo a los acuerdos de readmisión para los expulsados que se apoya en el artículo 126 de la referida ley.

Extranjeros con vínculo familiar directo con nacional

El especial que se funda en el contenido del artículo 39 de la Ley General de Población para los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, se encuentra regulado por los artículos 143 y 144 del reglamento de la ley.

Las reglas son:

Primera. Presentar solicitud demostrando el matrimonio con mexicano o la paternidad de hijos nacidos en el país.

Segunda. Señalar en la solicitud, para el caso de matrimonio, el lugar donde se establecerá el domicilio conyugal.

Tercera. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar al extranjero que desarrolle libremente cualquier actividad siendo lícita y honesta, con la obligación por parte de este de dolo notificar a la misma actividad que ya se encuentra desempeñando, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su iniciación.

Cuarta. El extranjero tiene la obligación de solo notificar cualquier cambio de actividad dentro de los 30 días posteriores a que ocurra el mismo.

Quinta. Los extranjeros autorizados conforme a este procedimiento deberán, al solicitar sus prorrogas o refrendos, demostrar que subsiste el vínculo familiar y manifestar las actividades que realiza.

En la práctica migratoria no se aplican dichas reglas, sino que se aumentan los requisitos para los extranjeros comprendidos en el referido artículo 39 de la Ley General de Población, puesto que se les solicitan los mismos documentos que para un trámite ordinario, más los de acreditar el

vínculo familiar, su subsistencia y cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo.

Readmisión de expulsados

El de readmisión para expulsados se encuentra fundado en el artículo 118 de la Ley General de Población y regulado por el artículo 229 del reglamento de la misma. Antes de referirme al procedimiento, es conveniente recordar que expulsado es el extranjero que se internó legal o ilegalmente al país y que por haber infringido las disposiciones migratorias, ha sido sancionado por la autoridad migratoria competente y se encuentra fuera del territorio nacional. Las expulsiones pueden ser definitivas o temporales.

Establece que las solicitudes de readmisión, se sujetaran a los siguientes lineamientos:

Primero. Que la autoridad competente para resolver es el Secretario de Gobernación o Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Segundo. Que el escrito petición deberá ser suscrito por el interesado o su representante legal, señalando los motivos de la misma y bajo que característica (migratoria) desea reinternarse al país.

Tercero. Que se pueden ofrecer y acompañar todas las pruebas que se consideren pertinentes.

Cuarto. Que igualmente la autoridad migratoria podrá allegarse de todos los medios de convicción que considere pertinentes para mejor proveer.

Quinto. Que la resolución deberá ser emitida en un plazo no mayor de 90 días naturales; transcurrido este sin que se hubiere dictado se entenderá en sentido negativo.

De verificación y vigilancia

El Capítulo Décimo de la Ley General de Población establece dos lineamientos que deben tomarse en cuenta para la realización del procedimiento de verificación y vigilancia.

Este procedimiento de policía migratoria propiamente dicha, es el que permite a la autoridad migratoria cerrar el ciclo de control migratorio, es decir, verificar y vigilar que se cumpla con la normatividad migratoria durante el ingreso, la permanencia y salida de extranjeros. Sin embargo regula la

posibilidad para la autoridad migratoria, que lo es en este procedimiento, el personal de los servicios migratorios del Instituto Nacional de Migración y de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública, de realizar diligencias de verificación, mas allá de la jurisdicción que por disposición del artículo 11 de la propia Ley General de Población le compete.

Señala seis tipos de diligencias: visitas de verificación, comparencias de extranjeros, recepción y desahogo de denuncias y testimonios, solicitudes de informes, revisión migratoria en rutas y puntos provisionales distintos a los establecidos y obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de la ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.

A continuación me referiré, brevemente, a cada una de ellas.

Visitas de Verificación

Es el acto administrativo mediante el cual la autoridad migratoria comprueba el cumplimiento de las condiciones y modalidades a que se sujeto la internación, estancia o salida de un extranjero.

Por lo que respecta a las visitas de verificación, la ley en comento no establece los casos en que se pueden ordenar y las formalidades para realizarlas; sin embargo, aplicando supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se puede resolver el caso.

Es decir, pueden ser ordinarias y extraordinarias, según se practiquen en días y horas hábiles; o en cualquier tiempo, respectivamente.

Toda visita de verificación es un acto de molestia y como tal debe realizarse en forma legal, siempre subordinado a los principios y garantías constitucionales.

El artículo 152 de la Ley General de Población establece únicamente que : "Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la ley, su reglamento o demás disposiciones aplicables que ameriten la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento."

No se debe confundir el aseguramiento con el caso de una detención por la hipótesis de delito flagrante, en que sin demora se debe poner al

extranjero a disposición del ministerio público, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos.

El aseguramiento de extranjeros debe ser una medida de corta duración, ya que no se puede justificar bajo ninguna circunstancia la privación de la libertad de una persona, por mas que se diga que “no esta detenida, sino solo asegurada”.

La figura del aseguramiento es un eufemismo de detención.

Comparecencias de extranjeros ante la autoridad migratoria

Las comparecencias son diligencias que generalmente se establecen en los procedimientos judiciales, para el rendimiento de una declaración cuando se es inculpado de la comisión de un delito; para notificarse de alguna resolución o pedir algo al juez. En esta materia será para tomar declaración cuando se es presunto infractor de las disposiciones migratorias, para notificarse de una resolución o pedir algo a la autoridad migratoria.

Las comparecencias pueden ser de dos tipos: voluntarias o consecuencia de un citatorio de autoridad competente.

Solicitud de Informes

La autoridad migratoria puede solicitar a diversas autoridades administrativas o judiciales nacionales informes u opiniones técnicas para mejor proveer. Asimismo, se puede dirigir directamente o por conducto de la vía diplomática (a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores), a autoridades de otros gobiernos para que en vía de buenos oficios y/o en cumplimiento de convenios o tratados internacionales, se le informe sobre casos concretos.

La Ley General de Población establece que la revisión, vigilancia e inspección de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tengan el carácter de internacional queda a cargo del servicio de migración (que esta compuesto por personal de la Secretaría de Gobernación y de la policía federal preventiva) y que esta revisión, vigilancia e inspección, solo se puede efectuar por los lugares designados para ello, dentro del horario establecido y con la intervención de las autoridades migratorias.

Capítulo IV

“Iniciativas para mejorar la situación y calidad del Migrante Mexicano en su cruce a los Estados Unidos de América”.

IV.1 Iniciativas del poder legislativo en materia de migración.

Nuestro poder legislativo siempre ha velado por salvaguardar los intereses de los migrantes en el extranjero y con mayor grado de importancia el cruce de nuestros connacionales a la frontera norte de nuestro país.

En la Comisión de Población y Desarrollo del Senado de la República se tienen pendientes dos iniciativas en materia de migración:

Iniciativa de Ley de Protección a Migrantes y Emigrantes propuesta por los Senadores Germán Sierra Sánchez, Héctor Antonio Astudillo Flores y Sadot Sánchez Carreño del Grupo Parlamentario del PRI turnada el 14 de octubre 2003. En razón de esta iniciativa se hizo en abril de 2004, el Foro Internacional de consulta "Hacia una ley de protección a migrantes"; simultáneamente se elaboró el proyecto de dictamen que fue producto del acopio y análisis de la información de dicho foro. Tiene posibilidades de aprobarse en el presente periodo ordinario de sesiones.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un Párrafo Segundo al artículo 138 de la Ley General de Población de la Sen. Luisa María Calderón Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PAN turnada el 7 de octubre de 2003; la cual no fue dictaminada en razón de lo siguiente:

a) El 21 de mayo de 2003 la Senadora Yolanda Eugenia González Hernández del Grupo Parlamentario del PRI, presentó Iniciativa por la que se reforma, entre otras disposiciones, la Ley General de Población en su artículo 138; fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos. Por dictamen del 9 de diciembre del mismo año, se desestimaron las reformas propuestas a la Ley General de Población.

b) El día 3 del mes de Junio de 2003, la Senadora Susana Stephenson Pérez del Grupo Parlamentario del PAN, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto para reformar los párrafos segundo y tercero, adicionar el párrafo quinto del artículo 138 y derogar el artículo 143 de la Ley General de Población, dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de esta H. Cámara, estando pendiente de dictaminarse.

c) El Ejecutivo Federal propondrá en fecha muy próxima un paquete de reformas a la Ley General de Población, entre ellas, al artículo 138 que es objeto de la Iniciativa que se encuentra en nuestro turno.

d) De aprobarse la iniciativa de Ley de Protección a Migrantes y Emigrantes es muy probable que se requieran reformas y adiciones a la Ley General de Población.

Por lo anteriormente expuesto, el Senado de la República ha considerado pertinente mantener en estudio la iniciativa de la Senadora Calderón Hinojosa que le fue turnada, hasta conocer el sentido del dictamen de la Comisión de Gobernación a quien le fue turnada otra iniciativa que reforma el mismo artículo 138 en forma más amplia; se estima importante valorar la iniciativa del Ejecutivo y esperar el dictamen de la iniciativa de Ley de Protección a Migrantes y Emigrantes para proceder a la reforma de la Ley General de Población.

Asimismo, en febrero del 2004, se firmó un Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento

de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos. Estas dependencias de ambos países adquirieron una serie de compromisos referentes a las repatriaciones de nacionales mexicanos y seguridad fronteriza. Estos compromisos van acompañados de un Plan de Acción específico.

Los compromisos que abarcan este Memorándum de Entendimiento son los siguientes:

La necesidad de regular el flujo de personas, particularmente en la frontera común, como fue establecido en la Declaración a Favor del Fortalecimiento Tecnológico y la Cooperación para Promover un Flujo Seguro y Eficiente de Personas y Bienes a lo Largo de la Frontera, en el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, del 22 de junio de 2001, y en el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-EU, y que entre 1997 y 1999, las autoridades migratorias y consulares de ambos países establecieron procedimientos para llevar a cabo de forma ordenada y segura la repatriación de nacionales mexicanos, los cuales incluyen aspectos

específicos respecto a horarios, lugares y procedimientos a seguir a lo largo de la frontera y en el interior de los Estados Unidos.

Los procedimientos locales de repatriación deberán ajustarse a los criterios y principios que se han establecido de común acuerdo para la repatriación de nacionales mexicanos desde los Estados Unidos a México. Los procedimientos locales de repatriación serán revisados y actualizados anualmente, en consulta con el Grupo de Trabajo Técnico sobre Repatriación. Los procedimientos locales de repatriación deberán incluir los siguientes criterios y principios:

Las repatriaciones deberían ser llevadas a cabo en forma consistente con respeto de los derechos humanos y la dignidad de los nacionales mexicanos que se encuentren en Estados Unidos, en violación a leyes migratorias;

Notificación de los cargos de las autoridades que están facultadas para entregar o recibir a los nacionales mexicanos en territorio mexicano;

Los puntos de repatriación serán establecidos de manera consistente con los horarios de operación y la disponibilidad de personal. México debería hacer todo lo posible para asegurarse que los puntos de recepción acordados se encuentren funcionando con el personal suficiente, a nivel local, estatal y federal, encargado de velar por la salud, el bienestar y la seguridad de los nacionales mexicanos;

La identificación de los puntos de contacto que reciban y/o transmitan información sobre incidentes de maltrato o posibles violaciones a los derechos humanos;

Debería preservarse la unidad familiar durante el proceso de repatriación, tomando en consideración los criterios administrativos;

Las personas incapacitadas, los menores de edad no acompañados, y otras personas vulnerables deberían ser repatriadas en horario diurno para garantizar su seguridad.

IV.2 Propuestas y recomendaciones de Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con los Migrantes

Fundación Solidaridad Mexicano-Americana, A.C.

Proyecto Alianza

Como consecuencia del flujo migratorio hacia Estados Unidos, varios millones de niños mexicanos y de origen mexicano e hispano son atendidos en el sistema educativo de ese país, muchos de ellos en programas de educación bilingüe español-inglés. Estos programas, siempre controvertidos, pero necesarios, enfrentan -entre otros- el problema de una fuerte escasez de profesores bilingües adecuadamente preparados para trabajar en ambientes bilingües y biculturales, que permitan a sus educandos alcanzar los logros académicos y el dominio del inglés indispensables para su mejor desarrollo futuro.

Al mismo tiempo, existen miles de maestros normalistas mexicanos que residen legalmente en la Unión Americana trabajando en áreas ajenas a su profesión, mismos que constituyen un recurso que puede contribuir a la atención educativa de niños cuya lengua materna es el español.

En este contexto surge el Proyecto Alianza que:

Consiste en el desarrollo de un modelo binacional de formación de profesores bilingües-biculturales altamente capacitados para atender las necesidades educativas de niños hispanoparlantes en Estados Unidos, e incorpora a la labor docente a normalistas mexicanos radicados legalmente en ese país.

Se inició en 1998 y ha operado durante cinco años en 9 universidades del suroeste de Estados Unidos, con el auspicio de la W.K. Kellogg Foundation, bajo la coordinación de la Intercultural Development Research Association (IDRA) y de la Fundación Solidaridad Mexicano-Americana, encargada, con el apoyo de la Secretaría de Educación Pública de México, del desarrollo de los contenidos binacionales y biculturales que refuerzan el currículum de estudios de este proyecto.

Se dirige a asistentes de profesor, a estudiantes regulares en programas universitarios de formación de profesores y a normalistas mexicanos residentes legales en Estados Unidos, para lograr su

incorporación como profesores bilingües debidamente acreditados por el sistema educativo estadounidense.

A abril del 2003 se ha logrado certificar a 300 normalistas mexicanos como profesores bilingües-biculturales (inglés-español) y se ha enriquecido la preparación de otros 100 futuros profesores, labor que tiene un impacto anual en la calidad de la educación de 7,500 niños mexicanos e hispanos.

Los consejos de repatriación y las casa del migrante

La creación de los consejos de repatriación se deriva de la "ciudadanización" como principio de administración pública. Éste consiste en la participación institucionalizada de los ciudadanos a quienes se dirige una acción gubernamental en la evaluación, en el nombramiento y remoción de los representantes legales del órgano de gobierno encargado de la puesta en práctica de la acción gubernamental. En ese principio de administración pública se basa la propuesta de "ciudadanizar" las soluciones al problema bilateral de la migración de trabajadores migratorios de México a Estados Unidos.

Desarrollo personal. Las casas del migrante funcionarían:

1. Como generadores de información útil para la vida, los intereses y los derechos de los migrantes.
2. Generadores de programas de capacitación para el empleo, tanto para trabajadores en México como e Estados Unidos.
3. Generadores de programas de obtención de grados mediante convenios con Universidades públicas o privadas, diseñados para responder a las necesidades e intereses de los y las migrantes.
4. Generadores de programas para el desarrollo de la creatividad artística del migrante.

Conclusiones Generales de la Investigación y Propuestas Personales.

La presente investigación se ha realizado con el compromiso de explorar, revisar, analizar y reflexionar sobre los elementos que componen nuestra política migratoria, no solamente de quienes entran, sino también quienes salen de nuestras fronteras, en aras de mejorar sus condiciones de vida.

1. Nuestro derecho migratorio, a la fecha ha sido superado por la cruda realidad del migrante mexicano, asimismo, no ha podido actualizar y mejorar los mecanismos y regulaciones con que cuenta para poder documentar y tener una base de datos confiable sobre todos los extranjeros que llegan a nuestro país, ya sea para radicar temporal o permanentemente en él.
2. A partir del 11 de septiembre del 2001, tuvimos un drástico cambio respecto al modo en que se desenvolvía nuestro derecho migratorio, ahora por reciprocidad, pero principalmente por la seguridad de nuestros connacionales debemos revisar todos los instrumentos por

medio de los cuales, el gobierno mexicano presta los servicios de entrada y salida de personas en el país.

3. Tristemente, nuestro poder legislativo está mas consternado en darle gusto a nuestro vecino país del norte, que ver la manera de procurar un poco mas por los migrantes ilegales que cruzan el río Bravo, en busca de mejores condiciones de vida.
4. El derecho migratorio actualmente es de los temas que son presa completamente de aspiraciones políticas, objeto transaccional, desafortunadamente, aun con el esfuerzo interinstitucional del gobierno mexicano, el nivel de mejoría para un trato justo y equitativo para nuestros paisanos aun sigue siendo una utopía.
5. Es de reconocerse la labor de las organizaciones no gubernamentales, ya que son ellas, las que hacen el mayor esfuerzo y que se traduce en los resultados mas reconocidos en pro defensa de nuestros compatriotas en suelo estadounidense.
6. El Instituto Nacional de Migración, debería de procurar una simplificación administrativa más profunda respecto de sus trámites, y

los plazos y procedimientos que maneja, para que sea mas amables para el extranjero, dando prioridad a aquellos que llegasen a ser potencialmente atractivos para mejorar la economía del país.

7. La Secretaría de Gobernación, como cabeza de sector, debería de considerar una reestructuración, para no distraer recursos del presupuesto asignado y contar con una mejor atención hacia los extranjeros que visitan México y nuestro nacionales que cruzan la frontera norte de nuestro país.
8. Como varios sectores de nuestro país es imprescindible, una reingeniería de procesos tanto internamente como en el trabajo de ventanilla de las instituciones dedicadas a supervisar, regular, operar y registrar toda actuación migratoria de extranjeros y mexicanos en el país, para poder determinar las necesidades y costumbres de los flujos migratorios en nuestro país y contar con programas ad-hoc de los mismos.
9. Es urgente atender de manera coordinada entre el poder ejecutivo y el legislativo, todos los mecanismos y procedimientos relacionados con

el derecho migratorio mexicano, para brindar al mexicano, opciones atractivas dentro del país y que no arriesgue su integridad y la de los suyos, más allá de nuestras fronteras.

10. Nuestro gobierno debe continuar con esa agenda persistente llevada de manera conjunta con sus homólogos estadounidenses, para procurar un ambiente de seguridad y apego al marco legal internacional, respecto al trato de los migrantes mexicanos y en especial de los indocumentados. Sensibilizar a las autoridades y concertar los instrumentos que vislumbren una viabilidad de beneficio para ambas naciones.

11. Analizar y revisar políticas migratorias de resultados positivos en otros países para buscar su adaptación en nuestro sistema migratorio mexicano.

12. Promover la inversión extranjera en el país aunado a una mejor política económica y laboral, para así evitar el flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos, y poder concentrar en el país oportunidades laborales y de crecimiento.

13. Crear organismos intersecretariales que desarrollen y coordinen mejores servicios para los extranjeros y mexicanos que cruzan la frontera norte de nuestro país, además de proseguir con la labor de seguir concertando negociaciones para desarrollar más programas de atención para los migrantes indocumentados.
14. Hacer una revisión profunda de nuestro marco legal migratorio para que se encuentre en plenas posibilidades de afrontar las necesidades de los migrantes mexicanos y extranjeros.
15. Llevar a cabo consultas públicas respecto a opciones de instrumentos y mecanismos que favorecerían a las labores de las instituciones encargadas de supervisar los flujos migratorios que recorren al país.

Bibliografía.

1. Legislación

Ley de Nacionalidad y Naturalización, 20 enero 1934.

Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación, 29 agosto 1936.

Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación., 27 diciembre 1947.

Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación, 7 enero 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Reglamento de la Ley General de Población ,14 de abril de agosto 2000.

2. Libros

TUIRAN RODOLFO, "Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio", coordinador, 2ª ed., México, Consejo Nacional de Población, 2000.

Diccionario de la Lengua Española", Ed. Real Academia Española, 19ª edición, Madrid, 1970.

ARELLANO García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

RODRÍGUEZ-DRINCOURT, Juan. "La nacionalidad como vía de integración de inmigrantes extranjeros" en Revista de Estudios Políticos, Enero-Marzo 1999, Madrid-España.

ARELLANO, Carlos, "Derecho Internacional Privado", Ed. Porrúa, México 1983.

NIBOYET. J.P., "Principios de Derecho Internacional Privado", Ed., Nacional S.A., México 1965.

GOLDSCHMIDT, Werner. Suma del Derecho Internacional Privado. 2ª. Edición. Ediciones jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1958.

CONTRERAS Vaca, Francisco. Derecho Internacional Privado. Parte General. 3ª Edición. Editorial Oxford. México.

BARANDA, Gonzalo, "La migración en general", UNAM, México 1941.

DICCIONARIO LAROUSSE. Tomo único. Editorial Larousse. París, Francia, 1982.

CAMBELL Black Henry. BLACK'S LAW DICTIONARY . Editorial. The publishers staff. 4 Edición, St. Paul Minnessota 1951

TENA, Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1808-1991", Ed. Porrúa, México 1991.

XILOTL RAMÍREZ, RAMON . Derecho Consular Mexicano. 3. Edición. Editorial Porrúa México, 1982.

MOLINA CECILIA . Práctica Consular Mexicana. 3. Edición. Editorial Porrúa México, 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, México, 13ª. Ed. 1999, Tomo IV

3. Tesis

RODRÍGUEZ HIGUERA, Nitza, "Aspectos Jurídico económicos de la migración en México", 1994, Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho.

HINOJOSA CAJAS, Francisco Salvador, "Estudio sociojuridico de la migración México Estados Unidos de America", México, 1996, Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho.

AMARO AGUILAR, Juan, "La migración mexicano a E.E.U.U. ante el Derecho Internacional", 1982, Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-UNAM, Nacional de Estudios Profesionales.

ZAMUDIO ROSAS, Julio Cesar, "Migración mexicana interna y hacia los Estados Unidos: análisis del efecto económico bilateral desde la perspectiva de México (1988-1996)", México, 1997, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Aragón.

4. Páginas de Internet

Instituto Nacional de Migración
<http://www.inm.gob.mx>

Secretaría de Gobernación
<http://www.Gobernación.gob.mx>

Consejo Nacional de Población
<http://www.conapo.gob.mx>

Cámara de Diputados
<http://www.diputados.gob.mx>

Cámara de Senadores
<http://www.senado.gob.mx>

Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)
<http://www.juridicas.unam.mx>

Organización Internacional para las Migraciones
<http://www.iom.int>

Secretaría de Relaciones Exteriores
<http://www.sre.gob.mx>