

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL PROGRAMA
DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA”

T E S I S

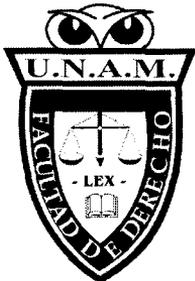
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BETZABET VERENICE RUFINO RAMIREZ

ASESORA: DRA. ROSA CARMEN RASCON GASCA



C. D. UNIVERSITARIA, D.

2006



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 28 de noviembre de 2006

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, RUFINO RAMÍREZ BETZABET VERENICE , con numero de cuenta 9630823-5 ha elaborado la tesis denominada "ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL PROGRAMA DE REGULARIZACION MIGRATORIA", bajo la dirección de la Dra. Rosa Carmen Rascón Gasca y recomendaciones del Seminario y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



C.c.p.- Dr.- Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

AGRADECIMIENTOS:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *Alma mater* por heredarme el tesoro más valioso que puede darse a una hija : Educación.

A mis maestros, por la sabiduría de sus palabras y por su entrega en la enseñanza profesional.

A Dios, por permitirme cumplir uno de mis más grandes anhelos y por tener tanto que agradecer.

A mis padres Hortensia y Raúl, quienes sin escatimar esfuerzo alguno han sacrificado gran parte de su vida para formarme como una persona de bien, y a quienes nunca podré pagar ni con las riquezas más grandes su amor y comprensión.

A mi esposo Julio César, por su amor y apoyo incondicional. Por alentarme siempre a seguir adelante y por enseñarme que cada día trae una bendición escondida, que no puede guardarse o desaprovecharse.

A mis hijos Julián y César, por ser razón de mi existencia.

A mis hermanos, por su apoyo familiar.

**ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL PROGRAMA DE
REGULARIZACIÓN MIGRATORIA.**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	4
 CAPÍTULO I. CONCEPTOS INHERENTES A LA TESIS	
1. Conceptos.....	5
1.1 Acuerdo.....	5
1.1.1 Etimológico.....	5
1.1.2 Gramatical.....	5
1.1.3 Jurídico.....	5
1.2 Administración.....	8
1.2.1 Etimológico.....	8
1.2.2 Gramatical.....	8
1.2.3 Jurídico.....	8
1.3 Administración Pública.....	9
1.3.1 Etimológico.....	9
1.3.2 Gramatical.....	9
1.3.3 Jurídico.....	10
1.4 Circular.....	11
1.4.1 Etimológico.....	11
1.4.2 Gramatical.....	11
1.4.3 Jurídico.....	11
1.5 Planeación.....	12
1.5.1 Gramatical.....	12
1.5.2 Jurídico.....	12
1.6 Plan.....	13
1.6.1 Etimológico.....	13
1.6.2 Gramatical.....	14

1.6.3 Jurídico.....	14
1.7 Plan Nacional de Desarrollo.....	14
1.8 Programa.....	16
1.8.1 Etimológico.....	16
1.8.2 Gramatical	16
1.8.3 Jurídico.....	16
1.9 Regularización.....	18
1.9.1 Etimológico.....	18
1.9.2 Gramatical.....	18
1.9.3 Jurídico.....	18
1.10 Migración.....	18
1.10.1 Etimológico.....	18
1.10.2 Gramatical.....	18
1.10.3 Jurídico.....	19
1.11 Emigración.....	20
1.11.1 Etimológico.....	20
1.11.2 Gramatical.....	20
1.11.3 Jurídico.....	21
1.12 Inmigración.....	22
1.12.1 Etimológico.....	22
1.12.2 Gramatical.....	22
1.12.3 Jurídico.....	22
1.13 Diferencia entre migración, emigración e inmigración.....	23

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA Y DIFERENTES CALIDADES MIGRATORIAS

2.1 Panorama de la Regularización Migratoria durante la década de los 80's y 90's.....	25
2.1.1 La emigración de centroamericanos hacia la frontera sur México en la década de los 80's y la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).....	26

2.1.2 Principales flujos migratorios registrados en la década de los ochentas.....	28
2.1.3 Acciones del Gobierno Mexicano frente al problema de la emigración en la década de los ochentas.....	31
2.1.4 Acciones del Gobierno mexicano frente al problema de la emigración en la década de los noventas.....	32
2.1.5 Programa de Estabilización Migratoria.....	33
2.1.6 Plan Sur.....	34
2.2 Programas de Regularización Migratoria 2000, 2001, 2004, 2005 y sus estadísticas.....	39
2.2.1 Programa de Regularización Migratoria 2000 (1° de febrero de 2000 - 31 de octubre de 2000).....	39
2.2.2 Programa de Regularización Migratoria 2001 (1° de marzo de 2001 - 31 de octubre de 2001).....	43
2.2.3 Programa de Regularización Migratoria 2004 (1° de enero de 2004 - 31 de diciembre de 2004).....	46
2.2.4 Programa de Regularización Migratoria 2005 (1° de septiembre de 2005- 31 de octubre de 2006).....	49
2.3 Diferentes calidades migratorias.....	52
2.3.1 No Inmigrante.....	52
2.3.2 Características de los No Inmigrantes.....	52
2.3.2.1 Turista.....	52
2.3.2.2 Transmigrante.....	56
2.3.2.3 Visitante.....	56
2.3.2.4 Ministro de culto o asociado religioso.....	56
2.3.2.5 Asilado Político.....	56
2.3.2.6 Refugiado.....	56
2.3.2.7 Estudiante.....	57
2.3.2.8 Visitante distinguido.....	57
2.3.2.9 Visitantes locales.....	57

2.3.2.10 Visitante provisional.....	57
2.3.2.11 Corresponsal.....	57
2.3.2.12 Dependiente Económico.....	57
2.3.3 Inmigrante.....	57
2.3.4 Características de inmigrantes.....	58
2.3.4.1 Rentista.....	58
2.3.4.2 Inversionista.....	58
2.3.4.3 Profesional.....	58
2.3.4.4 Cargos de confianza.....	58
2.3.4.5 Científico.....	58
2.3.4.6 Técnico.....	58
2.3.4.7 Familiares.....	58
2.3.4.8 Artistas y deportistas.....	59
2.3.4.9 Asimilados.....	59
2.3.5 Inmigrado.....	59
2.3.6 Emigrante.....	59
2.4. Situación Jurídica de los apátridas.....	59
2.4.1 Derechos de los apátridas.....	63
2.4.1.1 Principio de no discriminación.....	63
2.4.1.2 Libertad de practicar su religión y de instruirla a sus hijos.....	64
2.4.1.3 Continuidad de residencia.....	64
2.4.1.4 Recibir el trato más favorable posible respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arrendamientos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.....	64
2.4.1.5 Derechos de propiedad intelectual e industrial.....	64
2.4.1.6 Libertad de circulación.....	64
2.4.1.7 Documento de identidad.....	65
2.4.1.8 Documento de viaje.....	65

CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL Y ALGUNAS INSTITUCIONES JURÍDICAS INTERNACIONALES

3.1 Nacional.....	66
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	66
3.1.2 Códigos.....	70

3.1.2.1 Código Civil Federal.....	70
3.1.2.2 Código Federal de Procedimientos Civiles.....	71
3.1.2.3 Código de Comercio.....	71
3.1.3 Leyes.....	72
3.1.3.1 Ley General de Población.....	72
3.1.3.2 Ley General de Salud.....	72
3.1.3.3 Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	73
3.1.3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	74
3.1.3.5 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	75
3.1.3.6 Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	75
3.1.3.7 Ley de Nacionalidad.....	77
3.1.3.8 Ley de Planeación.....	79
3.1.3.9 Ley de Inversión Extranjera.....	81
3.1.3.10 Ley de la Policía Federal Preventiva.....	84
3.1.3.11 Ley Asociaciones Religiosas y Culto Público.....	86
3.1.4 Reglamentos, decretos, acuerdos y circulares.....	86
3.1.4.1 Reglamento de la Ley General de Población.....	86
3.1.4.2 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.....	88
3.1.4.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	89
3.1.4.4 Decreto de creación del Instituto Nacional de Migración.....	90
3.1.4.5 Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios.....	90
3.1.4.6 Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración.....	91
3.2 Algunas Instituciones Jurídicas Internacionales.....	91
3.2.1 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.....	91
3.2.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	92
3.2.3 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.....	93
3.2.4 Conferencia Regional sobre Migración.....	96
3.2.4.1 VIII Conferencia Regional sobre Migración.....	97
3.2.4.2 IX Conferencia Regional sobre Migración.....	97
3.2.4.3 X Conferencia Regional sobre Migración.....	98

3.2.5 Declaraciones de los Organismos No Gubernamentales sobre el tema del fenómeno migratorio, ante las diferentes Conferencias Regionales sobre Migración.....98

3.2.5.1 Declaración de la red regional de organizaciones civiles para las migraciones, ante la VIII Conferencia Regional sobre Migración.....98

3.2.5.2 Declaración de la red regional de organizaciones civiles para las migraciones, ante la IX Conferencia Regional sobre Migración.....99

3.2.5.3 Declaración de la red regional de organizaciones civiles para las migraciones, ante la X Conferencia Regional sobre Migración.....100

CAPÍTULO IV. AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA; NACIONALES E INTERNACIONALES

4.1 Autoridades Nacionales.....102

4.1.1 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos.....102

4.1.2 Secretaría de Gobernación.....102

4.1.3 Secretaría de Relaciones Exteriores.....104

4.1.4 Instituto Nacional de Migración.....105

4.1.5 Policía Federal Preventiva.....109

4.1.6 Policía Federal de Migración.....111

4.2 Autoridades Internacionales.....111

4.2.1. Corte Internacional de Justicia.....111

4.2.2. Corte Interamericana de Derechos Humanos.....113

4.3 Organismos Internacionales.....115

4.3.1 Organización de las Naciones Unidas.....115

4.3.2 Organización de Estados Americanos.....119

4.3.3 Organización Internacional para las Migraciones.....123

4.3.4 Organizaciones No Gubernamentales.....124

CAPÍTULO V. ANALISIS DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA 2005 1° DE SEPTIEMBRE DE 2005 A 31 DE OCTUBRE DE 2006

5.1 Programa de Regularización Migratoria 2005.....129

5.2 Regularización Migratoria; objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006..130

5.3 Vigencia del Programa.....132

5.4 Requisitos para adquirir la calidad migratoria de No Inmigrante.....132

5.5 De la presentación de la solicitud.....	145
5.6. Procedimiento ante la delegación regional o local.....	147
5.7. De la resolución de la solicitud.....	148
5.8. La efectividad de los programas de Regularización Migratoria 2000, 2001 y 2004.....	153
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	158

INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios han sido y siguen siendo un fenómeno mundial inevitable y forman parte importante en los procesos de desarrollo económico, político y social de las naciones, sin embargo, el movimiento masivo de personas de un país a otro genera tanto para las naciones expulsoras como para las receptoras, desequilibrios y demandas que no siempre es posible cumplir, y son sin duda un factor presente en la realidad sociodemográfica de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo México).

El objetivo del trabajo de investigación, es determinar los antecedentes del *"Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad que habitan en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como para evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violación a sus derechos humanos y a sus garantías individuales"* (conocido como Programa de Regularización Migratoria, denominación que en lo sucesivo utilizaré), asimismo delimitar su objetivo, analizar las normas jurídicas nacionales e internacionales aplicables y determinar la efectividad de este programa en la regularización de migrantes que se internan principalmente por la frontera sur de México en forma ilegal.

El trabajo de investigación está integrado por cinco capítulos. En el capítulo primero, analizaré los conceptos referentes al tema que me ocupa, en sus acepciones etimológica, gramatical y jurídica a fin de facilitar la comprensión de los términos utilizados.

Estableceré la diferencia entre migración, emigración e inmigración, ya que suelen confundirse o utilizarse como sinónimos. Aunque a decir verdad estos términos van íntimamente ligados ya que no puede existir uno sin el otro, pues la migración que comprende el traslado de un país a otro, abarca también la emigración de los individuos, que es la salida de un territorio para trasladarse a otro al que entran como inmigrantes, y al establecerse en él aceptan gran parte de las costumbres del país al que emigran, generando la inmigración.

México se ha convertido en receptor de diferentes flujos migratorios, y al mismo tiempo de tránsito de migrantes que aunado a las políticas restrictivas de Estados Unidos de América (en lo sucesivo Estados Unidos), conduce al aumento de la inmigración clandestina, lo que ha generado graves problemas en México, uno de ellos el excesivo número de inmigrantes que viven en nuestro país carentes de documentación migratoria.

El capítulo segundo explica los antecedentes de la regularización migratoria. Fueron los refugiados centroamericanos y la migración clandestina, la principal causa que motivó la regularización en un primer momento.

El principal punto de acceso de inmigrantes a México lo constituye la frontera sur lo que genera desequilibrios y demandas que no siempre es posible cubrir, y en consecuencia la búsqueda de opciones por parte de las autoridades para resolver estos problemas, en un primer momento la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en lo sucesivo COMAR), la creación del Programa de Estabilización Migratoria, la implementación del Plan Sur para retener los flujos migratorios y recientemente los Programas de Regularización Migratoria establecidos en los años 2000, 2001, 2004 y 2005.

También me referiré a las diferentes calidades y características migratorias previstas en la Ley General de Población, con énfasis en las características y calidades migratorias en las que se permite la regularización migratoria. Mencionaré los casos en los que se puede generar el apatridismo, que si bien no constituye una calidad migratoria puede darse en un momento dado, por ello determinaré la situación jurídica de los apátridas, así como los derechos que les otorga la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

En el capítulo tercero analizaré el régimen jurídico nacional aplicable al tema, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los códigos, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares que sirven de fundamento en la aplicación del Programa de Regularización Migratoria. Haré alusión a algunas instituciones jurídicas internacionales que se encargan de la protección de los migrantes, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio 97 sobre los Trabajadores Migrantes, la Convención sobre la

Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y las Conferencias Regionales de Migración, en las cuales se abordan temas para fomentar el desarrollo de políticas públicas en materia migratoria en los países que forma parte de la Conferencia Regional sobre Migración, y las resoluciones correspondientes.

El cuarto capítulo se avoca a las autoridades competentes en materia de regularización migratoria en el ámbito nacional: dentro del órgano ejecutivo federal se encuentra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las Secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, la Policía Federal Preventiva y la Policía Federal de Migración.

En el ámbito internacional se encuentra la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y entre los organismos internacionales se encuentran la Organización de Naciones Unidas, a través de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, la Organización de Estados Americanos, la Organización Internacional para las Migraciones y las Organizaciones No Gubernamentales.

En el capítulo cinco analizó el Programa de Regularización Migratoria (1º de septiembre de 2005 - 31 de octubre de 2006), determinando las normas jurídicas aplicables, los requisitos y procedimientos necesarios para la obtención de la calidad migratoria de no inmigrante, en alguna de las características migratorias de estudiante y visitante en las modalidades de visitante de negocios e inversionista, visitante técnico, visitante profesional, visitante cargo de confianza y dependiente económico. Y finalmente abordaré la efectividad de los anteriores Programas de Regularización Migratoria.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
APEC: Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico.
CEAR: Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados.
CEM: Centro de Estudios Migratorios.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIMAL: Centro de Informaciones sobre Migraciones en América Latina.
CIRECFA: Conferencia Internacional de Refugiados en Centroamérica.
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
CONAPO: Consejo Nacional de Población.
CRM: Conferencia Regional sobre Migración.
DOF: Diario Oficial de la Federación.
ECOSOC: Consejo Económico y Social.
EMIF-GUAMEX: Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México.
FMVA: Forma Migratoria Visitante Agrícola.
FMVL: Forma Migratoria Visitante Local.
GRCM: Grupo Regional de Consulta sobre Migración.
INM: Instituto Nacional de Migración.
LGP: Ley General de Población.
LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OEA: Organización de Estados Americanos.
OIM: Organización Internacional para las Migraciones.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
PPF: Policía Federal Preventiva.
PGR: Procuraduría General de la República.
PND: Plan Nacional de Desarrollo.
RLGP: Reglamento de la Ley General de Población.
RROCM: Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones.
SCyT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía (SE).
SECTUR: Secretaría de Turismo.
SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
SEGOB: Secretaría de Gobernación.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SICA: Sistema de la Integración Centroamericana.
SEMAR: Secretaría de Marina.
SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores.
STyPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

"ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA".

CAPÍTULO I. CONCEPTOS INHERENTES A LA TESIS

1. Conceptos

1.1 Acuerdo

1.1.1 Etimológico

Acuerdo. "Proviene de *Decretum, sententia, iudicium*. Conformidad de voluntades de opinión, consentimiento; concordia: *consensus us: consensio onis*."¹

1.1.2 Gramatical

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define:

Acuerdo. "(De acordar). Resolución que se toma en los tribunales, sociedades, comunidades u órganos colegiados. Resolución premeditada de una sola persona o de varias. Convenio entre dos o más partes. Der. Acuerdo normativo al que han de ajustarse otros de carácter más concreto."²

1.1.3 Jurídico

En el Diccionario Jurídico de Valleta:

Acuerdo. "Consiste en la coincidencia o conformidad de una pluralidad de voluntades sobre un asunto determinado. En materia constitucional, se alude a la confirmación de un nombramiento hecho por el senado. En una convención no revestida de carácter legal u oficial como el contrato pero reconocida por todos."³

En la Enciclopedia Jurídica Omeba acuerdo proviene:

"Del latín. *Ad cordis*, que alude a la idea de unidad. Es sinónimo, en un sentido general, de convenio, contrato, pacto, tratado, en cuanto alude a la idea común del concierto y de la conformidad de voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado. En el ámbito del Derecho y en sentido amplio y general sea aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia, tribunal, asamblea, consejo, sociedad, etc. En un

¹ Diccionario Latín-Español. Edit. Ramón Sopena, S.A. Barcelona, España. Barcelona.1985. p.94 -95.

² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 22ª edición. Tomo I. Real Academia Española. Madrid, España. 2001. p.27-28.

³ Valleta, María Laura. Diccionario Jurídico. 3ª edición. Edit. Valleta ediciones. Buenos Aires, Argentina. 2004. p.35.

sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene la jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir.⁴

"Se habla de acuerdo administrativo, que es la resolución de un órgano colegiado, en el que existe más de una voluntad. Distinguiéndose, así de la orden, el decreto y la resolución."⁵

En la Nueva Enciclopedia Jurídica de Francisco Seix:

"Acuerdo Administrativo. Es aquel que implica la resolución de un órgano colegiado. Hay acuerdo cuando existe más de una voluntad. Hay orden, decreto, resolución, cuando quien dicta el proveído es una persona física revestida de autoridad. Acuerdo representa decisión de una persona jurídica."⁶

El Diccionario Jurídico Mexicano define:

Acuerdo Administrativo:

- a) en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria;
- b) en sentido estricto, el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a su consideración por el titular de un órgano de grado inferior.⁷

Asimismo el Diccionario Jurídico Mexicano advierte; en México en la doctrina el acuerdo administrativo no es definido comúnmente. Bajo la perspectiva de la estructura piramidal de la administración pública, se establecen relaciones entre los órganos que forman parte de ella y se desenvuelven en un orden jerárquico que se sujeta a los poderes de mando y decisión. Con base en estos poderes, los órganos superiores tienen facultad para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar la ley, para cumplir con ella, o para dictar órdenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración o también para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo. El ejercicio de facultades para acordar, o expedir asuntos está reservado a órganos de jerarquía superior los cuales tienen competencia para emitir resoluciones e imponer sus propias determinaciones, y los órganos que le están

⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Edit. Bibliográfica Argentina.. Buenos Aires, Argentina. 1954. p. 447.

⁵ Ibidem. p.447.

⁶ Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo II. Edit. Francisco-Seix. S.A. Barcelona, España. 1983. p.351.

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 13ª edición. Tomo a-ch. Edit. Porrúa-UNAM. México. 1999.p.92.

supeditados únicamente preparan los asuntos de su competencia para que el superior esté en posibilidad de pronunciar la resolución.⁸

En la práctica los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el Presidente de la República, como lo dispone el artículo 89 constitucional, razón por la cual están muchas veces revestidos de un carácter reglamentario:

A) "Bajo otras consideraciones, el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 16 que remite a los artículos 14 y 15 de la misma, establece que es competencia de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, sin embargo podrán delegar funciones en subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como en los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales, en mérito de una mejor organización del trabajo. Estos suelen ser generalmente acuerdos delegatorios y su expedición es muy frecuente y necesaria en los intentos de desconcentración administrativa en funciones.

B) Existen también en la legislación administrativa casos en los cuales los Secretarios de Estado deberán someter a la consideración del Ejecutivo Federal un determinado asunto que requiera ser resuelto en forma definitiva y por su conducto.

C) El acuerdo administrativo, frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones. En general se trata de órganos destinados a la atención de relaciones del Estado y sus trabajadores y empleados, o de cuestiones de orden interno."⁹

"Cuando el acuerdo administrativo adopta caracteres de acto reglamentario, porque las disposiciones que lo fundamentan son aquellas en las que se basa el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, surge la interrogante en torno a su distinción frente a los Decretos Presidenciales. Para dar respuesta a ello, es pertinente considerar el acuerdo administrativo como una resolución del órgano de más alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con respecto a los órganos subalternos, los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado."¹⁰

⁸ Loc. Cit.

⁹ *Ibidem.* p. 93.

¹⁰ *Ibidem.* p. 93-94.

1.2 Administración

1.2.1 Etimológico

La palabra administración, "proviene del latín *administratio, procuratio; gestio; dispersatio; onis*. Acción y efecto de administrar".¹¹

1.2.2 Gramatical

El diccionario de la Real Academia la define de la siguiente forma:

Administración; proviene "del latín *administratio- onis* y es la acción y efecto de administrar. Empleo de administrador. Casa u oficina donde la administración y sus dependencias ejercen su empleo. En los Estados Unidos de América y otros países, equipo de gobierno que actúa bajo un Presidente".¹²

1.2.3 Jurídico

Administración: "Es la actividad de gestión y conservación de todo o parte de un patrimonio".¹³

Para el maestro Rafael de Pina Vara, Administración es:

"El conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza -pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino".¹⁴

Para el maestro, Andrés Serra Rojas:

"La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado es decir personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada. Por lo anterior es que la administración se encamina a la ejecución de las leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminen a la satisfacción de las necesidades colectivas. Asimismo señala que administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad."¹⁵

¹¹ Diccionario Latín-Español. Op cit. p.96.

¹² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op cit. Tomo I. p.47.

¹³ Fonseca, José Ignacio. Diccionario Jurídico. Edit. Colex. Madrid. 1999. p.117.

¹⁴ De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 27ª edición. Edit. Porrúa. México. 1999. p.59.

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 1er Curso. 20ª edición. Edit Porrúa. México. 1999. p.526, 527.

Para el autor argentino Rafael Bielsa, administración:

"Es la actividad continua, que realiza el Estado previniendo, ordenando, manteniendo, en suma, el orden jurídico y social; es ante todo organización; ella no puede manifestarse, al menos ordenadamente, si primero no se organiza; antes que su actividad externa (funciones jurídicas y sociales) debe haber una actividad interna de índole económico, ética, técnica, que no es jurídica, esto último porque se limita a sí misma y no se refiere a otros sujetos de derecho; de ahí que no produzca efectos jurídicos. Al concepto de actividad interna responde esencialmente el de administración en el sentido económico y aun ético. Así por administrar, en la acepción común del vocablo, entiéndase ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades. Y la actividad externa, que es jurídica, en tanto y en cuanto genera derechos o produce efectos jurídicos (actos administrativos y también hechos administrativos jurídicos)."¹⁶

Asimismo Rafael Bielsa, señala:

"Una buena administración supone el establecimiento o mantenimiento de una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles y las características de la actividad jurídica de la administración es que sus actos, a diferencia de las normas legislativas, establecen casi siempre relaciones de derecho entre la entidad administrativa que la dicta y los sujetos a que los actos se refiere; siendo pocas veces las que vinculan jurídicamente a los particulares entre sí."¹⁷

1.3 Administración Pública

1.3.1 Etimológico

Administración Pública; "*administratio publica*, es la administración de los asuntos públicos, *reipublicae, procuratio*".¹⁸

1.3.2 Gramatical

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define Administración Pública:

"Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado. Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes de una esfera

¹⁶Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo 1889-1966. 6ª edición. Tomo I. Edit. La Ley. Buenos Aires.1964. pp.207,208

¹⁷ Loc. cit.

¹⁸ Diccionario Latín-Español. Op. cit. p.96

política determinada, con independencia del poder legislativo y judicial. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función."¹⁹

1.3.3 Jurídico

Por Administración Pública se entiende:

"Aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo esta la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos."²⁰

Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, señala que Administración Pública debe entenderse desde dos puntos de vista:

"Desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión."²¹

El maestro Rafael Martínez Morales, en su diccionario de Derecho Administrativo define Administración Pública:

"Acción de gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado. En términos generales, la expresión se usa como sinónimo de poder ejecutivo."²²

El maestro Rafael de Pina, señala Administración Pública:

"Es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos".²³

¹⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. Tomo I. p.47

²⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op cit. Tomo a- ch. p.107.

²¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 39ª edición. Edit. Porrúa. México. 1999. p.119.

²² Martínez Morales, Rafael. Diccionario de Derecho Administrativo. 2ª edición. Vol. 3. Edit. Oxford University Press. México.2001. p.6.

²³ De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho. Op. cit. p.60.

Para Fonseca, Administración Pública es: "El conjunto de órganos encargados de ejecutar la acción de gobierno, dictando y aplicando las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y la tutela y desarrollo de los intereses públicos".²⁴

1.4 Circular

1.4.1 Etimológico

Circular. "*Litterae passim dimissae; epistola formalis*".²⁵

1.4.2 Gramatical

Circular. "Del latín *circularis*. Orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos. Cada una de las cartas o avisos iguales dirigidos a diversas personas para darles conocimiento de algo. Dicho de una orden, de una instrucción verbal o escrita".²⁶

1.4.3 Jurídico

El Diccionario Jurídico de Valleta define Circular de la siguiente forma:

"Escrito mediante el cual las cúpulas de los distintos órganos de la Administración Pública, imparten instrucciones estableciendo las pautas rectoras de la actuación de los funcionarios subalternos".²⁷

El Diccionario Jurídico Mexicano define:

Circulares. "Son comunicaciones internas de la administración Pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales. Las circulares son obligatorias para las autoridades administrativas que las expiden, sin embargo por lo que se refiere a los gobernados tendrán carácter obligatorio siempre que se sometan voluntariamente a ellas sin que se objete su validez, o cuando se encuentren ajustadas a la ley e interpreten correctamente un precepto legal sin lesionar los derechos de los particulares. Las circulares por tanto no pueden ser tenidas como ley, ni modificar a ésta, por lo que la autoridad administrativa debe hacer un uso justo de ellas dentro del ámbito interno de la administración pública, evitando de esta manera incurrir en contradicciones con los textos legislativos o en violaciones constitucionales. En el caso de que la circular rebase el contenido de la ley, el particular podrá impugnarla mediante los recursos administrativos previamente establecidos o ante los órganos jurisdiccionales competentes."²⁸

²⁴ Fonseca, José Ignacio. Op. cit. p.117.

²⁵ Diccionario Latín-Español. Op. cit.p. 183

²⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. Tomo III. P. 378.

²⁷ Valleta, María Laura. Op. cit p.142.

²⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op cit. Tomo a- ch. pp.461-462.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente jurisprudencia: "Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se fundan en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales (Apéndice 1917- 1975, 3ª parte, Segunda Sala, Tesis, 352, p.584)."²⁹

1.5 Planeación

1.5.1 Gramatical

Planeación. "De planear. Trazar o formar un plan de una obra. Hacer planes o proyectos."³⁰

"Acción y efecto de planear, trazar un plan; planeamiento."³¹

1.5.2 Jurídico

El Diccionario Jurídico Mexicano define:

"Planeación deviene del intervencionismo económico del Estado en general y su despliegue bajo la forma de un sistema nacional de planeación democrática, se constituyen y regulan en México de acuerdo con las normas Constitucionales de 1917. Aunado a esta las reformas promovidas por el Ejecutivo federal y la expedición de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, han establecido los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática."³²

El maestro Rafael Martínez Morales, en su diccionario de Derecho administrativo define planeación de la siguiente forma:

"Actividad en la que se formula un documento que decida por anticipado acciones de gobierno, mediante la fijación de objetivos. Asimismo la planeación: es la ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la constitución.

El fundamento constitucional de la planeación, en nuestro país se precisó con toda claridad con la reforma del 3 de febrero de 1983, que incluyó los textos de los artículos 25 y 26, en especial el segundo que está dedicado sólo a la planeación. El artículo 26, cuyo contenido es la materia del presente vocablo, establece, resumidamente, que se organizará un sistema de planeación del desarrollo

²⁹ Loc. cit.

³⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 22ª edición. Tomo II. Real Academia Española. Madrid, España. 2001. p.1778.

³¹ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. 1ª edición. Tomo II. Edit. Porrúa. México. 2000.

p.1194

³² Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. Tomo p-z. pp.2423-2424.

económico en el que participen los sectores de la sociedad, por medio de la elaboración de un plan obligatorio para la administración pública federal. Ésta podrá celebrar convenios con las entidades federativas y con los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución de dicho plan. Mediante el llamado sistema nacional de planeación democrática se han de llevar a cabo las acciones relacionadas con el plan en lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación. Dicho sistema lo integran las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la planeación dentro de cada secretaría, departamento o paraestatal y además, permitirá la participación de los distintos grupos sociales en esta actividad. De su coordinación se encargará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que compete aplicar la ley de la materia."³³

La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo D.O.F) de 5 de enero de 1983, en su artículo 3º define:

"Planeación: ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, con el propósito de transformar la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Y mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Para Acosta Romero, Planeación:

"Es una actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y que medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano y largo plazo. Es también una técnica de actuación de magnitud global sobre la actividad económica por parte del poder público del Estado."³⁴

1.6 Plan

1.6.1 Etimológico

Plan viene "del latín *intento, proyecto, propositum-ratio; consilium*, realizar (llevar a cabo)."³⁵

³³ Martínez Morales, Rafael. Op. cit. p. 6

³⁴ Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 1ª edición. Edit. Porrúa. México. 1989. p.637, 639.

³⁵ Diccionario Latín- Español. Op. cit. p.564.

1.6.2 Gramatical

Plan. (De plano). Altitud o nivel. Intención, proyecto. Modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla. Escrito en que sumariamente se precisan los detalles para realizar una obra.³⁶

1.6.3 Jurídico

La Ley de Planeación en su artículo 21 último párrafo señala que el término plan se reserva al Plan Nacional de Desarrollo (en lo sucesivo PND).

El maestro Rafael Martínez Morales, en su libro Derecho Administrativo, señala:

"El plan en tanto acto jurídico, va dirigido fundamentalmente a los subalternos del presidente de la república; en caso de que contenga disposiciones de naturaleza reglamentaria, estará dirigido a todos los gobernados de manera abstracta e impersonal. De él se dice que determinará los objetivos nacionales la estrategia y prioridades del desarrollo del país; tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a tales objetivos; fijará los instrumentos y recursos de su ejecución, establecerá la política de carácter general, sectorial y regional."³⁷

El Jurista Juan Palomar, señala:

"Plan es un proyecto, intento, estructura. Escrito o extracto en que por mayor se apunta una cosa. Representación gráfica de un terreno o de una construcción. Conjunto de disposiciones gubernamentales tomadas para dirigir la economía. Programa o previsión general de gobierno. Así mismo señala que el Plan Quinquenal, se proyecta en algunos países de asegurada continuación gubernamental, por cinco años, en desenvolvimiento progresivo, con miras a amplios programas de desarrollo económico, cultural, social, sanitario, deportivo, entre otros."³⁸

1.7 Plan Nacional de Desarrollo

En lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación dispone:

Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

³⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. Tomo II. p.1777.

³⁷ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4o cursos. 3ª edición. Edit. Oxford University Press. México.2000.p.210, 211.

³⁸ Diccionario para Juristas. Op. cit. p.1193.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

El maestro Rafael Martínez Morales, advierte:

"Se discute acerca de la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo y a menudo se concluye que ésta es de índole *sui generis*, lo que no aporta mucho para entender esta figura. Si tratamos de encuadrarlo dentro de los tipos usuales se puede afirmar que es un acuerdo del jefe del ejecutivo, que va dirigido a los titulares de todas las dependencias y entidades, respecto de la orientación global que han de darle a sus tareas. Se trata de un acuerdo con matices reglamentarios, en el cual hay intervención del órgano legislativo o parlamentario. De él se dice que determinará los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del desarrollo del país, que tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a tales objetivos; que fijará los instrumentos y a los responsables de su ejecución; que establecerá la política de carácter global, sectorial y regional; que sus previsiones se referirán de manera general a la actividad económica y social, y que regirá el contenido de los programas. Siendo los programas las diversas vertientes del plan concebidas con detalle y éstos pueden ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales."³⁹

Asimismo el maestro Martínez Morales, señala las características del Plan Nacional de Desarrollo:

Temporal. Es cuasi quinquenal; deberá elaborarse en los primeros seis meses del sexenio presidencial y cesará su vigencia al concluir el periodo constitucional en que se haya aprobado, se trata de una previsión de mediano plazo.

Obligatorio. Su elaboración, aplicación, control y evaluación no es discrecional, sino que tiene que efectuarse por la administración pública federal.

Publicable. Debe ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación y de los órganos locales (es decir a través de las gacetas de los Estados ejemplo; Gaceta del Distrito Federal).

Evaluable. Deberá existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados.

³⁹ Martínez Morales, Rafael. Diccionario de Derecho Administrativo. Op. cit. p.186, 187.

Rectificable. Durante su vigencia (de cinco y medio a seis años), podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación.

Susceptible de observaciones parlamentarias. El plan, sus adecuaciones y resultados deben informarse al Congreso de la Unión, el que hará los comentarios que juzgue pertinentes."⁴⁰

1.8 Programa

1.8.1 Etimológico

Programa deviene "del latín *programma, atis, index, icis, libellus*. Exposición sucinta. (*del gr. próγραμμα*). El Código Justiniano señala que es una publicación por escrito, edicto, escrito puesto a la vista de todos."⁴¹

1.8.2 Gramatical

De acuerdo con diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra programa:

"Proviene del latín *programma*, y este del griego *π ρογραψα*. Es un edicto, bando o aviso público. Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión. Tema que se da para un discurso, diseño o cuadro, entre otros. Sistema y distribución de las materias de un curso o asignatura, que forman y publican los profesores encargados de explicarlas. Anuncio o ciertos actos o espectáculos o de las condiciones a que han de sujetarse, reparto, etc. Impreso que contiene este anuncio. Proyecto ordenado de actividades, serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto. Serie de las distintas unidades temáticas."⁴²

1.8.3 Jurídico

Juan Palomar de Miguel en su diccionario, refiere:

"Programa viene del latín *programma*, y este del griego *próγραμμα; de prographo*, anunciar por escrito. Es un bando, edicto o aviso público. Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión. Tema que se da para un discurso, cuadro, diseño, entre otros. Anuncio o exposición de las partes de que se han de componer ciertos actos o espectáculos o de las condiciones a que han de ajustarse."⁴³

⁴⁰ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 3er y 4o cursos*. Op. cit. p.211.

⁴¹ *Diccionario Latín-Español*. Op. cit. p.586.

⁴² *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Op.Cit. Tomo II. p.1841.

⁴³ *Diccionario para Juristas*. Op. cit. p.1258.

La Ley de Planeación refiere respecto a los diferentes tipos de programas:

Artículo 22. El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales.

Estos programas observarán congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Asimismo dispone respecto a cada tipo de programa:

Artículo 23. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 24. Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 25. Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Artículo 26. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijado en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Artículo 29. El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.9 Regularización

1.9.1 Etimológico

La palabra regularización proviene del latín "*Regula. Regulare; computare. Ajustar, reglar, o poner en orden una cosa*".⁴⁴

1.9.2 Gramatical

Para el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

Regularizar. Viene de "*regular, (ajustar o poner en orden). De legalizar, adecuar a derecho una situación de hecho irregular. Regularizar la situación de una persona.*"⁴⁵

1.9.3 Jurídico

Regularización: "Acción y efecto de regularizar. De regula. Ajustar, reglar o poner en orden una cosa."⁴⁶

"Es la acción que tiene como efecto subsanar una situación previa... a la que corresponde hacer frente por haber incurrido en el hecho o hechos... determinantes de su generación."⁴⁷

1.10 Migración

1.10.1 Etimológico

Proviene del latín "*migratio, onis. (de migro). Migración, emigración. Migro. Emigrar pasar de un lado a otro.*"⁴⁸

1.10.2 Gramatical

En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, migración:

"Proviene del latín *migratio-onis* Emigración. Acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Se usa hablando de las migraciones históricas que hicieron las razas o pueblos enteros. Viaje periódico de las aves, peces u otros animales migratorios. Desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales."⁴⁹

⁴⁴ Diccionario Latín-Español. Op. cit. p.617.

⁴⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. Tomo II. p.1932.

⁴⁶ Diccionario para Juristas. Op. cit. p.1347.

⁴⁷ Fernández Martínez, Juan Manuel. Diccionario Jurídico. 1ª edición. Edit. Arazandi. Navarra.2001. p.599.

⁴⁸ Diccionario de Latín-Español. Op. cit. p.965.

⁴⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. Tomo I. p. 1504.

1.10.3 Jurídico

El maestro Martínez Morales, en su diccionario Derecho Administrativo define:

"Migración: es el movimiento poblacional que implica el traslado de un lugar a otro, ya sea dentro del territorio nacional o de un país a otro. Así, hay migración interna o externa."⁵⁰

Para Juan Palomar de Miguel.

"Migración: acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él, es el desplazamiento geográfico de los individuos o grupos, que por lo general, por causas económicas o sociales, pasan de un país a otro para establecerse en él."⁵¹

El diccionario de Términos Jurídicos, define migración:

"Acción y efecto de pasar o trasladarse de un país a otro y establecerse en éste fraudulentamente. Desplazamiento geográfico de individuos o grupos omitiendo las autorizaciones, requisitos, programas y controles establecidos por la ley y por disposiciones reglamentarias. Tanto en su aspecto de inmigración como de emigración se consideran delictivas."⁵²

Cabe aclarar que la migración no siempre se da de forma ilegal, ya que también existe la migración, emigración e inmigración legal, realizando los trámites correspondientes, ante la autoridad migratoria, la cual otorga un permiso de internación en la calidad que corresponda.

En el diccionario de Derecho Usual se define Migración enunciando:

"Por migración se entiende el paso de un pueblo de un territorio a otro, para establecerse en él. La voz debe reservarse para el fenómeno colectivo e histórico de gran trascendencia, conforme a un plan guiado por un propósito y movido por un impulso de mejora o ambición. Como formas principales que adopta se mencionan: la invasión, la conquista, la colonización y la inmigración masiva."⁵³

En el libro Migración, decisión involuntaria, migración en un sentido social:

"Es un fenómeno que favorece la reproducción ritual, económica y social de una comunidad, es difícil de realizar si antes no se establece de qué realidad concreta

⁵⁰ Martínez Morales, Rafael. Diccionario de Derecho Administrativo. Op. cit. p.162.

⁵¹ Diccionario para Juristas. Op. cit. p.1001.

⁵² Villa Real Molina, Ricardo y Del Arco Torres Miguel A. Diccionario de Términos Jurídicos. Edit. Comares. Granada. 1999. p.318.

⁵³ Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 20ª edición. Tomo V. Edit. Heliasta. S.R.L. Argentina. 1981. p.411.

parte esta sociedad para buscar, fuera de su contexto ecológico, económico y particular los medios de subsistencia.⁵⁴

Oscar Victal Adame en su libro *Derecho Migratorio*, advierte que la migración puede tener infinidad de motivos o causas, pero considera que se puede agrupar en cuatro vertientes:

- **Migración humanitaria** que practican las personas obligadas a salir de su país de origen, en virtud de que su vida, libertad, seguridad o en general su dignidad humana se encuentran amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- **Migración como medio de desarrollo**, para alcanzar el desarrollo que se funda en la idea de que ésta promueve alicientes reales económicos y sociales. Los países receptores otorgan facilidades a personas muy calificadas para su permanencia y asimilación.
- **Migración de cooperación técnica** se basa en establecer convenios y acuerdos para propiciar oportunidades de asesoría técnica capacitación intra o interregional.
- **Migración irregular o ilegal** se da incumpliendo con las disposiciones legales establecidas por la legislación de la materia. Esta se practica por diversos factores y va desde el trabajador para labores del campo en forma temporal, atraído por la demanda de mano de obra, pasando por el migrante urbano, con cierto grado de calificación laboral, hasta el delincuente que huye de la justicia o que tiene su *modus vivendi* en el tráfico ilícito de mercancías, drogas o personas, encontrando en ella solución a sus problemas.⁵⁵

1.11 Emigración

1.11.1 Etimológico

Del latín, "*migratio, emigratio, demigratio, onis; caeli, o locorum. Mutatio*. Acción de emigrar".⁵⁶

1.11.2 Gramatical

En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

"Emigración. Proviene del latín *emigratio-onis*. Acción y efecto de emigrar. Conjunto de habitantes de un país que trasladan su domicilio a otro por tiempo

⁵⁴ Méndez y Mercado, Leticia Irene. *Migración decisión involuntaria*. 1ª edición. Edit. Inst. Nacional Indigenista. México.s.f. p.175.

⁵⁵ Victal Adame, Oscar. *Derecho migratorio*. 3ª edición. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México. 1999. p.140,141.

⁵⁶ *Diccionario Latin- Español*. Op. cit. p.299.

ilimitado, o en ocasiones temporalmente. Emigrar. Del latín *emigrare*. Acción de una persona, de una familia o de un pueblo que deja o abandona su propio país con ánimo de establecerse en otro extranjero. Ausentarse temporalmente del propio país para hacer en otro determinadas faenas. Abandonar la residencia habitual dentro del propio país, en busca de mejores medios de vida.⁵⁷

1.11.3 Jurídico

La Ley General de Población da el concepto legal de emigrante:

Artículo 77. Son emigrantes los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero.

Juan Palomar en su Diccionario para Juristas, define emigración:

"Fenómeno social que se manifiesta en el traslado individual o por grupos de personas de un determinado país al extranjero, motivado por circunstancias de tipo político, económico, racial o religioso."⁵⁸

En el Diccionario Jurídico Mexicano se define emigración:

"Proviene del vocablo latino *emigratio-onis*, que es la acción de emigrar; conjunto de habitantes de un país que trasladan su domicilio a otro, por tiempo ilimitado, o en ocasiones temporalmente. De emigrar, del latín *emigrare*, dejar o abandonar una persona, familia o pueblo, su propio país con ánimo de domiciliarse o establecerse en otro. Ausentarse temporalmente del país de origen para hacer en otro determinadas faenas. Una migración comprende la emigración o salida de un país y la inmigración en el país de llegada."⁵⁹

"La emigración es un fenómeno demográfico que se manifiesta en desplazamientos humanos hacia otro país, abandonando el país de origen, ya sea por un tiempo determinado o indefinido. Esta concepción, al confrontarse con el concepto demográfico de migración, se entiende como los desplazamientos de hombres de un territorio a otro, aun cuando ocurra dentro de las fronteras de una nación."⁶⁰

La Enciclopedia Jurídica Mexicana, considera:

"La regulación del movimiento migratorio que implica el tránsito más allá de las fronteras es una atribución del estado mexicano de orden administrativo, susceptible de ser considerada como tradicional, y en virtud de la cual la administración pública, a través de los servicios migratorios dependientes de la

⁵⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. Tomo II. p. 882.

⁵⁸ Diccionario para Juristas. Op. cit. p. 575

⁵⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Op cit. Tomo d-h. p. 1252.

⁶⁰ Loc. cit.

Secretaría de Gobernación, desempeña el papel de vigilante y registrador de emigrantes hacia otros países.”⁶¹

1.12 Inmigración

1.12.1 Etimológico

La palabra inmigración proviene del latín “*inmigratio, onis, adventus, us.*”⁶²

1.12.2 Gramatical

Para el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, inmigración:

“Es la acción y efecto de inmigrar. (Del latín *inmigrare*). Dicho del natural de un país; llegar a otro para establecerse en él, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas.

Así mismo define al Inmigrado como el extranjero que adquiere la residencia definitiva en el país. Adquieren la calidad de inmigrados, los inmigrantes que hayan residido legalmente en el país, los cinco años próximos anteriores.”⁶³

1.12.3 Jurídico

El maestro Martínez Morales, define Inmigración:

“Entrada de extranjeros a un país los cuales por razones económicas, culturales o políticas dejan su lugar de origen.”⁶⁴

En el Diccionario Jurídico Mexicano se define inmigración:

“Proviene del latín *inmigrare* 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 determina el asentamiento durable, la integración del extranjero inmigrante en la comunidad receptora, y no simplemente su paso por la misma por un periodo limitado y con fines no estrictamente laborales. El término genérico migración abarca tanto el aspecto “emigración” -acción de dejar un lugar para trasladarse a otro- como la “inmigración” -acción de llegar y establecerse en otro lugar- que son momentos, sucesos de un único fenómeno, el individuo que es emigrante al partir se convierte en inmigrante a su llegada. La inmigración puede estar impulsada por objetivos laborales y económicos, por motivos religiosos, por motivos políticos”.⁶⁵

⁶¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Inst. de Investigaciones Jurídicas. 1ª edición. Tomo III. Edit. Porrúa-UNAM. México.2002. p.712.

⁶² Diccionario Latín- Español. Op. cit. p.422.

⁶³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op. cit. Tomo I. p.1279.

⁶⁴ Martínez Morales, Rafael. Diccionario de Derecho Administrativo. Op.cit. p.142.

⁶⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Op.cit. p.1726.

La Ley General de Población define Inmigrante:

Artículo 44. Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

Para la autora española Pilar Charro Baena, inmigración es:

"La acción descriptiva de un fenómeno socio-económico, que en este contexto hace referencia a la venida... para ganarse la vida mediante su trabajo; en general, la inmigración plantea la cuestión de la integración social de los inmigrantes, en la que hay que conjugar la capacidad de absorción y/o necesidades del país de acogida y la denominada presión inmigratoria entendida como el número de inmigrantes dispuestos a ir al país. Pero la dificultad de regular el fenómeno inmigratorio y sus consecuencias es extraordinaria, pues a ello contribuyen razones de muy diverso signo: sociológicas, geográficas, jurídico-políticas y económicas."⁶⁶

Para el autor español, Fernando Mariño Méndez, las consecuencias del fenómeno de la inmigración se presentan en dos planos: el plano socio-cultural y el económico.

"En el primero, el incremento de la inmigración extranjera significa un aumento de las diferencias culturales (en lengua, religión, sistema de valores, formas de vida). Aumenta, pues la heterogeneidad de la población y con ello el temor a la disminución de la cohesión social. En casos extremos, puede verse una inmigración masiva como una amenaza a la propia identidad colectiva. En el plano económico, existe una franja de actividades y tareas realizadas por trabajadores semiespecializados o poco calificados, lo que resulta amenazante no es la diferencia en sí sino la diferencia percibida como competitiva en lo que se refiere a empleos y salarios. El argumento es que los inmigrantes clandestinos sobre todo pero también los inmigrantes legales o regularizados, están dispuestos a aceptar condiciones de trabajo más bajas (en salario, beneficios, derechos) con lo cual sustituyen a los trabajadores del país al que llegan como inmigrantes en determinados trabajos y deprimen los salarios."⁶⁷

1.13 Diferencia entre migración, emigración e inmigración

El Diccionario de Derecho Usual dispone:

"Se utiliza la palabra migración, con la cual se pretende no diferenciar entre las dos fases de salida o emigración y de entrada o inmigración, según el territorio de procedencia o el de destino, para referirse a los traslados mas o menos permanentes de la población con respecto al lugar de su residencia u origen. El

⁶⁶ Charro Baena, Pilar. Las autorizaciones para trabajo de extranjeros. 1ª edición. Edit. Arazandi. Navarra, España. 2000. p.23

⁶⁷ Mariño Méndez, Fernando y o. Derecho de extranjería, asilo y refugio. 1ª edición. Edit. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, España. 1995. p. 95, 96.

fenómeno, forzosamente colectivo y con uniformidad social, económica, política o de otra índole, es demográficamente positivo para el país que recibe ese incremento de pobladores, inmigración, para el territorio al que se trasladan; mientras que para el territorio del que provienen, suelen mermar los habitantes del lugar de donde se alejan, para el cual significa emigración.¹⁶⁸

Para Humberto Eco, es importante distinguir el concepto de inmigración del de migración, y señala al respecto:

"Tenemos inmigración, cuando algunos individuos... se trasladan de un país a otro.... Los fenómenos de inmigración pueden controlarse políticamente, limitarse, impulsarse, programarse o aceptarse. No sucede lo mismo con las migraciones. Ya sean violentas o pacíficas, son como los fenómenos naturales: suceden y nadie las puede controlar. Se da migración cuando todo un pueblo, poco a poco se desplaza de un territorio a otro (y no tiene importancia cuántos permanecen en el territorio original, sino en qué medida los migrantes cambian radicalmente la cultura del territorio al que han migrado)....Tenemos la migración europea hacia el continente americano: por un lado, desde las costas del este paulatinamente hasta California; por el otro, desde las islas del Caribe y México hasta la extremidad del cono sur. Aunque en parte fue programada políticamente, hablo de migración porque no es que los blancos procedentes de Europa adoptaran las costumbres y la cultura de los indígenas, sino que fundaron una nueva civilización a la cual incluso los indígenas... se adaptaron. Ha habido formas de migración programada y parcial, pero no por ello menos influyente como la de los europeos hacia el este y hacia el sur (de ahí el nacimiento de las naciones denominadas poscoloniales) donde los migrantes han cambiado, a pesar de todo, la cultura de las poblaciones autóctonas. En resumidas cuentas podemos decir que estamos ante un fenómeno de inmigración cuando los inmigrados (admitidos según decisiones políticas) aceptan en gran parte las costumbres del país al que emigran, y estamos ante una migración, cuando los migrantes (que nadie puede detener en las fronteras) transforman radicalmente la cultura del territorio al que emigran.¹⁶⁹

Por lo antes señalado puedo concluir que una migración comprende la emigración o salida de un país y la inmigración en el país de llegada, es decir son tres conceptos que van ligados pues no puede existir uno sin los otros. Pero sin duda la propensión a emigrar de los ciudadanos de países en vías de desarrollo como es el caso de México y algunos países centroamericanos, hacia países con mejores oportunidades de desarrollo, combinada con políticas de inmigración restrictivas, conduce previsiblemente al aumento de la inmigración clandestina.

⁶⁸ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Op. cit. Tomo V. p. 411.

⁶⁹ Eco, Humberto. Traduc. Lozano Millares Helena. Cinco escritos Morales. 1ª edición. Edit. Lumen. España. 1999. pp.121-125.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA Y DIFERENTES CALIDADES MIGRATORIAS

2.1 Panorama de la Regularización Migratoria, durante las décadas de los 80's y 90's

Valentín Vargas Arenal, citado por Miguel Ángel Castillo refiere:

"En México el fenómeno migratorio es muy complejo, es por ello que hay que analizarlo en una triple dimensión, por una parte nuestro país es expulsor de mano de obra hacia a los Estados Unidos de América, al mismo tiempo es país de tránsito y receptor de flujos migratorios de otros países. Este fenómeno se explica por las asimetrías económicas que tenemos con los países tanto del Norte como del Sur, la cercanía de México con el polo de desarrollo más importante del mundo y las tendencias de internacionalización que actualmente estamos viviendo han propiciado un considerable incremento en los flujos migratorios".⁷⁰

Para una mejor comprensión del fenómeno de la emigración, haré alusión a las dos fronteras de México, pues constituyen el principal paso y acceso de los flujos migratorios provenientes de diferentes naciones hacia nuestro país, advirtiendo que en mi investigación sólo me ocuparé de estudiar los flujos migratorios que se internan por la frontera sur de México.

Javier Valenzuela Malagon citado por Miguel Ángel Castillo refiere:

"La frontera Norte de México, es el principal paso de emigrantes de México y de otras nacionalidades principalmente centroamericanos, a lo largo de cuyos 3,000 kilómetros, se concentran a diario miles de personas atraídas por el dinamismo de la economía estadounidense, que alberga en sus márgenes a 39 municipios mexicanos y 27 estadounidenses, unidos por vínculos de origen y de convivencia en una intensa interdependencia económica y social".⁷¹

Para Humberto Muñoz García:

"La frontera Sur de México, constituye el principal acceso de los emigrantes centroamericanos, conformada principalmente por los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo y delimitada por la línea fronteriza que se extiende a lo largo de 1,138 kilómetros de vecindad con Guatemala y Belice. La relación fronteriza más dinámica, en cuanto a comercio, producción y migración, ocurre en la porción limítrofe del estado de Chiapas con los departamentos guatemaltecos de San Marcos y Huehuetenango, principalmente en las zonas de Costa y Bocacosta".⁷²

⁷⁰ Castillo, Miguel Ángel Lattes Alfredo y Santibáñez Jorge. Comp. Migración y Fronteras. 2ª edición. Edit. Colegio de México. Colecc. México Norte. México. 2000. pp 489,499

⁷¹ Loc. cit.

⁷² Muñoz García, Humberto. Población y Sociedad en México. 1ª edición. Edit. Porrúa. México. 1992. pp. 177-178.

Alfredo César Dachary citado por Rodolfo Casillas R. advierte que también en la frontera con Belice se observa una intensa movilidad de personas, esta región fronteriza entre México y Belice, esta formada por tres áreas claramente diferenciadas:

-“La zona de Río Hondo, que tiene una extensión aproximada de 120 kilómetros, región con mayor población de sesenta y dos localidades fronterizas, hoy integradas, al dejar de ser el río medio de comunicación, reemplazada por carreteras paralelas; que ha sido la zona de vinculación más activa.

-La zona de bahía, área que tiene un ancho de 50 kilómetros y donde se ubican dos ciudades importantes fronterizas: Corozal en Belice y Chetumal en México.

-La tercera zona es Costa Caribe que sólo tiene dos poblaciones San Pedro en Belice y Xcalac en México. En toda esta región, de cerca de 200 kilómetros lineales, hay un solo paso legal hacia México que es el puente sobre el Río Hondo en Subteniente López-Santa Elena, y hay personal de migración en La Unión, frente a la región menonita de Blue Creek y en Xcalac, en la costa Caribe, además de puestos en Chetumal y Punta Consejo para controlar las entradas y salidas por mar”.⁷³

2.1.1 La emigración de centroamericanos hacia la frontera sur de México en la década de los ochentas y la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)

Alfredo César Dachary, citado por Rodolfo Casillas R. señala:

“A finales de la década de los setentas comenzó a ser evidente que en Centroamérica gran número de emigrantes se desplazaban principalmente por causas políticas. Los conflictos internacionales desde la Revolución cubana y hasta las rebeliones y desarrollo insurgente en Guatemala y toda Centroamérica reactivaron la frontera sur, esta situación fue el marco de referencia para la coyuntura de los ochentas en la zona fronteriza México-Belice, que era dentro de la región frontera sur la menos conocida y más inactiva como zona fronteriza. Sin duda, fueron dos guerras las que alteraron la cotidianeidad fronteriza; la guerra interna que se libraba en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y la lucha contra el narcotráfico y sus graves consecuencias, pues fue en la década de los ochentas cuando Belice se transformó en uno de los principales centros de producción de marihuana y de paso de cocaína, en los distritos de Orange Walk y Corozal, en la zona fronteriza.”⁷⁴

Rodolfo Casillas R. citando a José Rafael del Cid afirma:

“Fueron los conflictos armados los que empujaron a miles de personas a emigrar hacia zonas más seguras o prometedoras, como lo eran las ciudades capitales de sus respectivas naciones, las repúblicas vecinas del Istmo o países como México y

⁷³ Casillas R, Rodolfo. (Comp.). Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales. 1ª edición. Edit. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. 1992. pp.73-75.

⁷⁴ *Ibidem*. p 76.

Estados Unidos, más de un millón de centroamericanos emigraron hacia México y Belice y los desplazados internos sumaron otro millón de personas. Alrededor del 14 por ciento de poblaciones de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, abandonaron su país en dirección a otras naciones, unos 180 mil salvadoreños emigraron hacia Guatemala, 50 mil hacia México, 33 mil a Honduras, 22 mil a Nicaragua y quizá medio millón a Estados Unidos. Por su parte Nicaragua llegó a generar unos 350 mil desplazados internos (cerca del 10 por ciento de su población total). Cerca de 280 mil nicaragüenses se refugiaron en Costa Rica y unos 200 mil en Honduras. En Guatemala, los desplazados alcanzaron el 2 por ciento de su población total, unos 42 mil guatemaltecos fueron reconocidos en México y los no reconocidos alcanzarían los 150 mil. Belice, que era un país con una población escasa se vio notablemente afectado por el desplazamiento de emigrantes provenientes de países en conflicto, pues llegaron unos 25 mil indocumentados y cerca de 5 mil refugiados".⁷⁵

Miguel Ángel Castillo citando a Manuel Ángel Castillo, señala:

"La llegada de 46 mil refugiados guatemaltecos tomó por sorpresa a México, los refugiados fueron distribuidos en 89 campamentos ubicados en el estado de Chiapas, pues huyeron de su país como única estrategia posible de sobrevivencia. La guerra tuvo sus mayores consecuencias sobre la población indígena del noroccidente de Guatemala, en donde aldeas completas fueron arrasadas. La causa más probable de este cambio masivo y súbito en tan corto plazo en los patrones migratorios de México fue la crisis generalizada que provocó el estancamiento de la mayoría de los países de Centroamérica a principios de los años ochentas. El fenómeno emergente de los desplazamientos masivos durante los periodos de guerra tomó por sorpresa tanto a los países receptores como a los de tránsito, las deficiencias de las políticas oficiales se hicieron evidentes en las áreas de protección y ayuda para el reconocimiento y asistencia a refugiados. Todo ello, junto con la negativa inicial de algunos países receptores de otorgar refugio al menos temporal, provocó fuertes críticas por parte de diversos sectores internos y externos en México."⁷⁶

Como resultado de lo anterior surgió una tarea urgente por asegurar el respeto al principio de no devolución y garantizar protección, abrigo, alimentación y atención médica a quienes debían ser considerados como refugiados ya que no existía una legislación clara. Esto derivó en compromisos internacionales, que recayeron en Organizaciones No Gubernamentales y posteriormente en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en lo sucesivo ACNUR).

Señala Manuel Ángel Castillo citado por Miguel Ángel Castillo:

"Los refugiados y los solicitantes de asilo de los años ochentas fueron generalmente campesinos analfabetos, sin antecedentes políticos ni documentación adecuada, que se vieron forzados a huir a México por la extensión de los conflictos armados, desconociendo las leyes mexicanas y todo lo que

⁷⁵ *Ibidem.* pp 37-39.

⁷⁶ Castillo, Miguel Ángel, *Op. cit.* p.460.

representaba forma de autoridad. Estos nuevos refugiados no coincidían con el perfil clásico del asilado, y las regulaciones y procedimientos oficiales específicos no eran aplicables en sus peculiares circunstancias. En los ochentas la política mexicana de refugio se hizo más tolerante y activa en la protección de refugiados (alcanzando una cobertura de aproximadamente 46 mil refugiados reconocidos), pero se hizo muy poco para formalizar su estatus migratorio o para atender las necesidades de cambios de largo alcance en la ley y la política destinados a los solicitantes de asilo y de refugio. Siendo así la principal innovación institucional en el campo de ayuda a los refugiados la creación en 1980 de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en lo sucesivo COMAR). En sus primeros años sus responsabilidades fueron prestar asistencia a los refugiados nicaragüenses y salvadoreños asentados en la Ciudad de México, así como también, a los guatemaltecos asentados en la zona fronteriza.⁷⁷

"En 1984 se reconoció en México por primera vez el derecho de los guatemaltecos desplazados a contar con un refugio temporal y a recibir asistencia, en ese momento la COMAR se hizo cargo de algunas responsabilidades, al tramitar las solicitudes de refugio que antes asumía el ACNUR. En los primeros años, la documentación de los refugiados guatemaltecos se resolvió expidiendo una visa de "trabajador agrícola temporal", que no tenía reconocimiento formal y específico en la ley, y luego una visa de "visitante no inmigrante", que los autorizaba a trabajar, y se otorgaba cuando los refugiados estaban respaldados por una oferta de trabajo. Además, a los miembros de la familia se les podía extender un estatus de acompañantes dependientes."⁷⁸

2.1.2 Principales flujos migratorios registrados en la década de los ochentas

La crisis que vivía la mayoría de los países de Centroamérica a principios de los años ochentas, marcó entonces el destino y magnitud, de los movimientos de la población centroamericana hacia México. Estos flujos migratorios hoy en día siguen existiendo aunque algunos han evidenciado su intensidad y se han convertido en un grave problema para la nación mexicana:

Rodolfo Casillas R. citando a Manuel Ángel Castillo, considera que se pueden distinguir los siguientes flujos migratorios:

- "El primero de ellos **la migración estacional anual de trabajadores a las plantaciones del Soconusco** que se consolidó como un flujo sistemático y esencial para la economía de la región, y hasta la fecha continúa ocurriendo en forma indocumentada, pero con abierta tolerancia por parte de las autoridades y la sociedad civil.
- El segundo **la migración de carácter semipermanente** hacia diversas localidades urbanas y semiurbanas de los municipios fronterizos, principalmente de la costa de Chiapas. La población sigue siendo mayoritariamente de nacionalidad salvadoreña, guatemalteca y beliceños.

⁷⁷ Ibidem. pp.462-467.

⁷⁸ Ibidem p.468.

Este segundo flujo es consecuencia de las relaciones que surgen como resultado de los cruces fronterizos, en la frontera México-Guatemala. Debido al carácter indocumentado de éstos, a la irregularidad en su asentamiento y la demanda de servicios existe polémica en ciertos sectores de la población y algunas autoridades.

- El tercero de ellos conformado por **el sector de los refugiados guatemaltecos** reconocidos que se asientan en campamentos atendidos por la COMAR y supervisados por el ACNUR. Se localizan en el norte de Chiapas y también en los estados de Campeche y Quintana Roo. También existe un sector atendido por Organismos No Gubernamentales.
- El cuarto flujo se refiere a la **transmigración indocumentada**, fenómeno de creciente importancia, cuya magnitud se desconoce, alguna parte de ellos puede permanecer por tiempos más o menos prolongados en algunas localidades en territorio mexicano, existe una percepción bastante generalizada de que su destino principal se remite a Estados Unidos. Debido a su carácter indocumentado, ya sea de inicio o en el proceso de tránsito, es difícil establecer no sólo su magnitud, sino también las características de los flujos, pero se puede afirmar que el 97 por ciento de los inmigrantes proviene de cuatro naciones Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. También se registra un flujo de indocumentados procedentes, de otros países de América Latina, principalmente ecuatorianos, colombianos y peruanos, además de indocumentados de naciones asiáticas, en particular de China y la India”.⁷⁹

Estos cuatro flujos continúan creciendo en forma acelerada ya que la escasa vigilancia por parte de las autoridades, aunado a la falta de infraestructura y recursos materiales y humanos en lo que se refiere a puntos de internación en la frontera sur, rebasan la capacidad de acción de las autoridades, lo que da como resultado una frontera de enorme porosidad pues a diario miles de personas cruzan la frontera sur de México, para internarse al país en busca de mejores condiciones de vida, o para llegar a Estados Unidos, esto se ha convertido en un verdadero problema, debido a que se internan de forma ilegal.

Para el Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdoba”, la ubicación de los principales flujos migratorios se localiza en las siguientes zonas:

- **La región Soconusco** que continúa siendo la ruta por donde transita el mayor flujo de migrantes tanto documentados como indocumentados, este corredor natural de la migración internacional que inicia en las ciudades fronterizas de Ciudad Hidalgo y Talismán Chiapas en México, extendiéndose por once municipios de la Costa del estado de Chiapas. Esta región que tiene a Tapachula como epicentro de la vida social, económica y administrativa del sur fronterizo, es escenario de crecientes flujos migratorios.

⁷⁹Casillas Rodolfo.Op.cit. pp. 10-13.

- **El Río Usumacinta**, lugar en donde se realiza el mayor movimiento transfronterizo local, este flujo es constante e involucra a cientos de personas quienes a diario realizan actividades comerciales o laborales en un área cercana a la línea fronteriza. La mayoría de personas que conforman este flujo se desarrolla de manera informal y el cruce suele efectuarse a unos metros de los puntos autorizados para tal efecto, por ejemplo en las famosas llantas del Río Usumacinta.
- **La zona fronteriza de Guatemala y Belice** donde se encuentran asentados inmigrantes fronterizos en forma definitiva, mayoritariamente de origen Guatemalteco y algunos nacionales de otros países centroamericanos. Mismos que se ocupan en el sector servicios, pequeño comercio, agricultura, construcción, turismo, etc. La mayoría de esta población, ingresó a México en la década de los ochentas y desde entonces se han instalado en comunidades fronterizas, a quienes los unen fuertes lazos familiares ya sea con esposo(a) e hijos(as) mexicanos.

Refiere el Centro "Fray Matías de Córdoba" que durante el año 2000 y 2001, con la vigencia del Programa de Regularización Migratoria del Instituto Nacional de Migración (en lo sucesivo INM), se realizaron Clínicas de Difusión y Apoyo para que los inmigrantes extranjeros que se hubieren internado de forma ilegal pudieran legalizar su estancia en el país, circunstancia que llevó a conocer la situación de estas personas, ya que se desarrollan sin tener un documento de identificación, problemas para registrar a sus hijos, falta de acceso a la educación y a la salud incluso cuando sus hijos han nacido en México; falta de oportunidades de empleo, entre otras, siendo el principal impedimento para regularizarse la severa situación económica.

- **La región de Chiapas** donde se ubican los trabajadores agrícolas temporales, que vienen principalmente de comunidades indígenas guatemaltecas y que son contratados por empleadores chiapanecos para el trabajo en el café, plátano, piña, cacao y caña entre otros. Aunque sólo se contrata a hombres, es conocida y creciente la participación de mujeres y menores, siendo éstos últimos tratados como adultos cuando tienen 14 años. No obstante la condición ilegal y el contrato laboral que se otorga a los hombres (forma verbal), los abusos contra ellos y sus familias son frecuentes. Los más comunes son: despido injustificado, retención de salarios y documentos, largas jornadas laborales, maltrato y discriminación racial. Además, condiciones inadecuadas de vivienda, comida, salud y transporte hacia los lugares de trabajo.

El INM refiere que para mejorar la documentación de trabajadores agrícolas guatemaltecos en Chiapas, en 1997 se creó la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA) en forma de credencial, con la que se documentaron más de 41 mil trabajadores como promedio anual entre 2001 y 2004. Mostrando este promedio un detrimento en casi la mitad respecto a la documentación de inicios de los años 90's, como resultado de la crisis del café y del desplazamiento hacia a otros sectores económicos y estados, de muchos de estos trabajadores que tradicionalmente venían a Chiapas.⁸⁰

⁸⁰ Propuesta de Política Migratoria Integral en la frontera sur de México. 1ª edición. Edit. INM-Centro de Estudios Migratorios. Octubre 2005. p.3

Esto ha llevado a las autoridades a tratar de buscar soluciones, al severo problema que se da en la frontera sur.

2.1.3 Acciones del Gobierno Mexicano frente al problema de la emigración en la década de los ochentas

Frente a esta situación las acciones que el gobierno mexicano ha emprendido, han sido diversas.

Parafraseando a Rodolfo Casillas R, en un primer momento, con los flujos de nicaragüenses y salvadoreños, durante el régimen de López Portillo, se tolero su estancia en la medida de la simpatía que se tenía en la administración del momento hacia los cambios en Centroamérica, no se les veía como un problema, sino como de naturaleza transitoria.

Un segundo momento se da cuando el gobierno mexicano empieza a visualizar a estos flujos desde una cuestionada perspectiva de Seguridad Nacional, esto permite que a muchos de ellos se les empiece a deportar por ser catalogados como migrantes económicos y también por los problemas que algunos funcionarios veían que se podían acrecentar particularmente por la frontera con Guatemala, debido a las incursiones del ejército de este país en territorio nacional. De ahí que durante la administración de Miguel de la Madrid se diera una propuesta pacífica a los problemas de Centroamérica y una negación a la solución armada por una perspectiva de Seguridad Nacional, pues de lo contrario México se vería afectado en la zona sur del país, recuérdese que en él se encuentra una estratégica riqueza petrolera, importantes hidroeléctricas y una serie de recursos naturales vitales para la economía del país, es en este momento cuando surgen las redes de polleros que involucran a funcionarios de distintos ámbitos (municipal, estatal y federal).

Un tercer momento empezaría a finales de 1987 y se caracterizó por la atención que se dio a los transmigrantes y que va a coincidir con el cambio de sexenio. La administración de Salinas encontraría o empezaría su gestión con dos tópicos nuevos en su agenda internacional: una sería la migración y otra los narcóticos; y dentro del primero, los dos temas centrales serían los refugiados y transmigrantes. Para el caso de los refugiados se iniciarían nuevas gestiones, reubicación de algunos campamentos y la más importante, la presentación o contribución a la formulación de la iniciativa de ley para la incorporación de la figura del refugiado. Los logros no se perfilan en torno a los transmigrantes, puesto que hay una declaración abierta y sostenida de que son migrantes económicos, en consecuencia se incrementan las medidas para su detención y expulsión.⁸¹

⁸¹ Casillas Rodolfo. Op.cit pp.98-103. Migrantes económicos: se refiere a los refugiados guatemaltecos que llegaron a territorio Chiapaneco en 1981, no se trataba de perseguidos políticos, lo cual les impedía acceder a la figura de Asilado Político y que se trataba de migrantes económicos; esta es una categoría inespecífica, ambigua que no existe en el marco jurídico como tal y que tampoco refleja la verdadera condición de esas personas.

2.1.4 Acciones del Gobierno Mexicano frente a la emigración en la década de los noventas

Miguel Ángel Castillo citando a Manuel Ángel Castillo describe:

"Fue hasta 1990 cuando el gobierno de México, ante las fuertes presiones que recibió para que actualizara la Ley General de Población y después de que el periodo más difícil de la llegada y presencia de los refugiados había pasado, cuando finalmente se modificó el instrumento jurídico. La iniciativa respondía a dos factores de presión; uno las intensas demandas de la comunidad internacional para consolidar y regularizar el reconocimiento y protección de los refugiados, según líneas de acción discutidas en la primera Conferencia Internacional de Refugiados en Centroamérica, celebrada en Guatemala en mayo de 1989, el otro fue la necesidad del gobierno mexicano de contar con nuevas regulaciones que facilitarían el movimiento de inversionistas y personal técnico capacitado entre Estados Unidos, Canadá y México, como parte de las negociaciones, en ese entonces iniciales, para la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con tan grandes demandas, la necesidad de actualizar la Ley General de Población era un hecho ineludible. Siendo así el principal éxito de la modificación de la Ley General de Población, la incorporación de la categoría de refugiado en 1990".⁸²

Con base en información de la COMAR, Valentín Vargas Arenal citado por Miguel Ángel Castillo relata:

"En diciembre de 1994, se encontraban en territorio nacional 47,370 extranjeros como refugiados, y al 15 de agosto de 1995 continuaban asentados 32,846 refugiados en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, en su mayoría de nacionalidad guatemalteca. En el año 1995 los trámites migratorios continuaron creciendo a una tasa del 17 por ciento, en el sector central el crecimiento fue del 16 por ciento, en tanto en las delegaciones regionales su crecimiento llegó al 27 por ciento. Durante los primeros meses de 1995 las delegaciones regionales del INM realizaron 37, 517 trámites migratorios en la calidad de "no inmigrante". Y fue durante los primeros ocho meses de 1995 cuando se aseguraron y expulsaron aproximadamente 78 mil extranjeros de nacionalidad guatemalteca, salvadoreña, hondureña y nicaragüense."⁸³

Parafraseando a Valentín Vargas Arenal, fue así como México se convirtió en escenario de un proceso que estuvo relacionado con la movilidad de la población. Es conveniente señalar que desde esa fecha el problema no sólo eran y hoy en día siguen siendo los indocumentados, sino también las organizaciones criminales que se dedican al tráfico de indocumentados. Para combatir a dichas organizaciones, el día 23 de marzo de 1995 se suscribió el Acuerdo de Coordinación Interinstitucional, entre las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes y la Procuraduría General de la República. Este mecanismo de colaboración interinstitucional permitió sumar los recursos, intercambiar información, planear operativos conjuntos para lograr una

⁸² Castillo, Miguel Ángel. Op. cit. p.462

⁸³ *Ibidem*. pp. 494-495

mayor procuración de justicia, ampliar la eficiencia y evitar que las bandas organizadas tomaran ventajas en la realización del tráfico ilegal de personas, ya que esta actividad ilícita involucra a seres humanos.⁸⁴

2.1.5 Programa de Estabilización Migratoria

En agosto de 1996, el Gobierno Federal Mexicano anunció una nueva política en torno al refugio, la cual denominó **"Programa de Estabilización Migratoria"**, abriendo la posibilidad para que los refugiados que decidieran radicar definitivamente en México pudieran hacerlo con las facilidades correspondientes, pero también con el respeto absoluto para aquellos que decidieran voluntariamente retornar a Guatemala.

El 9 de septiembre de 1996, el Presidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León y el presidente de Guatemala Álvaro Arzú emitieron un comunicado conjunto, manifestando que en lo que se refería al proceso de retorno de refugiados guatemaltecos asentados en México, ambos mandatarios reconocían la estrecha colaboración entre la Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados (CEAR) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) con el apoyo de la comunidad y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El presidente Ernesto Zedillo ratificó la voluntad de México para continuar apoyando a los refugiados guatemaltecos y favorecer el proceso de retorno voluntario, así como llevar adelante el **Programa de Estabilización Migratoria**, que consistía en facilitar el cambio de calidad migratoria de refugiado a inmigrante y que beneficiaría a la población guatemalteca asentada en los estados de Campeche y Quintana Roo. El presidente Álvaro Arzú expresó su agradecimiento por la atención que México había brindado a la población guatemalteca refugiada y por la puesta en marcha del Programa de Estabilización Migratoria.

Por su parte el jefe del ejecutivo mexicano señaló:

"Una de las prioridades es la protección de los derechos humanos de los migrantes y de sus garantías individuales, independientemente de su condición migratoria, así como el combate al tráfico ilegal de personas, para lo cual México instrumentó el "Programa Integral de Protección a Migrantes", en el que se destacó el establecimiento de Mecanismos de Consulta sobre Protección Consular, la distribución de la Cartilla-Guía de Derechos Humanos para Migrantes y la creación de grupos de protección."⁸⁵

Resultado de lo anterior el 28 de julio de 1999, en Champotón, Campeche, se anunció la conclusión del programa de refugiados guatemaltecos en México. En la ceremonia de Conclusión del Refugio Guatemalteco en los estados de Campeche y Quintana Roo, celebrada ese día, se entregaron 939 Cartas de Naturalización Mexicana a refugiados guatemaltecos. En el primer año de operación del Programa de Estabilización Migratoria se

⁸⁴ *Ibidem.* p.493.

⁸⁵ Declaración Conjunta, del Presidente de México y el Presidente de Guatemala, en la Reunión de Evaluación del programa de Desarrollo Sostenible en las Poblaciones Fronterizas. Guatemala. 9 de Septiembre de 1996. Boletín de Prensa 99/416.

entregaron 48 Cartas de Naturalización, en 1997 esta cifra ascendió a 392 y en 1998 fue de 805.⁸⁶

Por su parte el entonces Secretario de Gobernación Diodoro Carrasco Altamirano el 25 de septiembre de 1999, en Santo Domingo Keste, Campeche anunció:

"Desde 1996 que se inició el Programa de Estabilización Migratoria en el marco de esta política, el gobierno de la República había otorgado 10 mil 687 FM2 con calidad de inmigrantes y 4 mil 30 cartas de naturalización".⁸⁷

A mi juicio estos acontecimientos constituyen el antecedente principal del llamado **Programa de Regularización Migratoria**, creado por el Instituto Nacional de Migración (INM) para responder a las necesidades que se presentan en México en materia de regularización migratoria, como lo señale antes nuestro país es un país de tránsito y receptor de emigrantes de diversas naciones que internan en territorio nacional de forma ilegal y desean regularizar su situación migratoria.

Es importante señalar que el Programa de Estabilización Migratoria de Refugiados Guatemaltecos, es orientado a los refugiados guatemaltecos que se encuentran en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo, a fin de que puedan realizar actividades en el país con seguridad jurídica.

De acuerdo con estadísticas del INM de 1996 a 1999 se tenían documentados 10,686 refugiados, en el año 2000 la cifra se redujo a 4,951 refugiados, para el año 2001 se registraron 4,725 en el 2002 la cifra redujo a 2,233 y en el 2003 la cantidad fue de 2,601 refugiados, a la fecha las cifras no han sido actualizadas por el Instituto Nacional de Migración.⁸⁸

2.1.6 Plan Sur

Las autoridades han tratado de dar una solución viable al problema de la emigración de centroamericanos hacia nuestro país, sin embargo México continúa con graves problemas de inmigración ilegal principalmente en la frontera sur, pues miles de inmigrantes pasan por territorio mexicano para internarse a Estados Unidos y muchos hombres y mujeres inmigrantes en su intento por llegar a Estados Unidos ven frustrado el viaje por varias razones y deciden quedarse de manera temporal en esta región ya sea para reunir dinero y continuar el viaje o simplemente para subsistir y ayudar desde aquí a su familia. Y es durante esta travesía y estadía que se enfrentan a un sin fin de riesgos y abusos por parte de autoridades y pandillas o delincuentes circunstanciales.

El aumento en la inmigración de centroamericanos en la frontera sur de México y la proliferación de la banda mara salvatrucha en esta zona fronteriza, dieron como resultado la instauración por parte de INM del "Plan Sur" o "Plan Frontera Sur", que inició en 2001 y

⁸⁶ Ceremonia de Conclusión del Refugio Guatemalteco, en los Estados de Campeche y Quintana Roo. Champotón, Campeche. 28 de julio de 1999. Comunicado 1666.

⁸⁷ Diodoro Carrasco Altamirano. Santo Domingo, Keste, Campeche. 25 de Septiembre de 1999.

⁸⁸ Fuente. Instituto Nacional de Migración. Estadísticas. Enero-Abril 2004.

concluyó a principios de 2003 y en él participó de manera activa el Gobierno de Guatemala, al recibir en su frontera a sus ciudadanos y trasladarlos a sus comunidades.

El Comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado Coronado en entrevista publicada el 5 de octubre de 2001, en el diario Reforma destacó respecto al Plan sur:

"Tenemos muy elaborado y ya está en funciones el Plan Sur que nace en el Instituto Nacional de Migración, atacando de fondo la problemática que se origina en la frontera sur, frontera de casi mil kilómetros que está prácticamente constituida; por selvas agrestes, por ríos caudalosos y cuyo cuidado por más que nos esmeremos prácticamente es imposible. En este Plan Sur estamos aprovechando el Istmo de Tehuantepec, que es prácticamente un cuello de botella, por donde pasa el tráfico de drogas, tráfico de armas, prostitución, contrabando, vehículos robados, es decir, todo lo que es crimen organizado. Vamos a hacer del sur una zona segura, una zona donde no siga reinando la ley del hampa, donde se establezca ese cimiento necesario para que pueda florecer después el Plan Puebla Panamá (PPP), que de otra manera no podría construirse".⁸⁹

Haré un pequeño paréntesis para referirme al Plan Puebla Panamá (en lo sucesivo PPP), surgido de una propuesta de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y los nueve estados del Sur-Sureste de México, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, para fortalecer la integración regional e impulsar los proyectos de desarrollo social y económico en los estados del Sur-Sureste de México y el Istmo Centroamericano.

El Plan Puebla Panamá inició, el 15 de junio de 2001, y su propósito es estimular la cooperación regional para aprovechar en forma sostenible las riquezas y ventajas comparativas de la región mesoamericana, subsanar su histórico déficit de infraestructura física y reducir sus marcados índices de pobreza, así como su vulnerabilidad ante los desastres naturales. Los esfuerzos de integración del PPP también apuntan a fortalecer a la región mesoamericana que enfrenta el desafío de su creciente inserción en una economía globalizada.

En 2001, se expidió un acuerdo por el que se creó la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, como una instancia de coordinación cuyo objeto principal es impulsar el desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste de nuestro país que comprende a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

⁸⁹ Ramón Sevilla. Reforma. 5 de octubre de 2001 (p. 6 A), Entrevista a el Comisionado del INM Felipe de Jesús Preciado Coronado. El Plan Sur, se desarrolló, a nivel experimental, del 5 al 20 de junio de 2001 en Talismán y Ciudad Cuauhtémoc, Chiapas colindantes con Guatemala. Las autoridades migratorias de México entregaron a los extranjeros capturados en la frontera sur a su contraparte guatemalteca para que fueran trasladados hasta sus comunidades de origen, con la excepción de los hondureños y salvadoreños, quienes fueron conducidos hasta las fronteras nacionales de sus respectivos países y entregados a las autoridades locales correspondientes. Esta prueba se realizó, indica el documento, con la participación del gobierno de Guatemala.

En el Acuerdo se manifestó:

"La región Sur-Sureste de México, presenta rezagos sociales que mantienen en condiciones de atraso a poco más de una cuarta parte de la población nacional, sobre todo en bajos niveles de educación, salud y empleo. Y para poder rescatar del atraso a la región Sur-Sureste del país es indispensable la acción coordinada de los distintos órdenes de Gobierno, a fin de instrumentar acciones conjuntas que contribuyan al logro del desarrollo integral de dicha región, con apego a nuestra política exterior de estricto respeto a la soberanía de las naciones y a los principios del Derecho Internacional."⁹⁰

Entre los principales objetivos del Plan Sur destacaron: Fortalecer la vigilancia y el control de los flujos migratorios desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur.

Entre los programas de acción que abarcó el Plan Sur encontramos los siguientes:

- "Establecimiento de dos cinturones de inspección, que atravesaron el Istmo en diferentes alturas a manera de tener una barrera de contención y que abarcaron las principales rutas que toman los indocumentados. Lo anterior, uniendo esfuerzos interinstitucionales entre el INM, la Policía Federal Preventiva (en lo sucesivo PFP), la Procuraduría General de la República (en lo sucesivo PGR), y el apoyo de las procuradurías estatales y municipales de los gobiernos de los Estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Yucatán, Veracruz y otros municipios fronterizos.
- Fortalecimiento y creación de nuevos grupos beta.
- Adecuación, remodelación y modernización de las oficinas del INM en el sur del país, así como la construcción de nuevas estancias migratorias en Acayucan, Veracruz y Chetumal, Quintana Roo.
- Programa de conducción de migrantes centroamericanos a sus países de origen".⁹¹

Las organizaciones civiles de México, expresaron en su informe 2001 "*México entre sus dos fronteras*":

"El Plan Sur, es un Programa de contención de flujos migratorios pues pretende detener los flujos migratorios irregulares que utilizan el territorio y las aguas mexicanas para llegar a Estados Unidos. Mientras las autoridades manifiestan que representa una iniciativa de combate al tráfico de personas; mejoramiento de la seguridad pública en la zona fronteriza y combate a la corrupción e impunidad, institucionaliza la participación en tareas de control y vigilancia migratoria por parte de instancias de los tres ámbitos de gobierno y el ejército, criminalizando la migración y generando un ambiente negativo en la sociedad hacia las personas que emigran, porque las asimila con delincuencia y amenaza a la seguridad nacional. Provoca también la desviación de los flujos migratorios hacia zonas más inhóspitas con los riesgos consiguientes para la integridad y la seguridad de las personas, ya que al aumentar la dificultad de emigrar de manera personal o con el

⁹⁰ Acuerdo por el que se crea la Coordinación General del plan Puebla-Panamá. D.O.F. Martes 5 de junio de 2001.

⁹¹ Plan Sur. Julio 2001. INM.

apoyo de conductores comunitarios, los migrantes son presa fácil de las redes internacionales de tráfico de personas.⁹²

Sin embargo los inmigrantes indocumentados se siguen enfrentando a situaciones riesgosas a causa de las medidas de control estadounidense en la frontera norte (operación guardián), refiere el foro de migraciones "México entre sus dos fronteras", pues desde 1994, la frontera sur de México entró en un periodo crítico respecto de la migración indocumentada, estableciéndose nuevas condiciones:

1. Aumento en el pago a polleros o a las autoridades de los países de tránsito (el tráfico de personas ocupa el 2º lugar después del tráfico de drogas).
2. Proliferación de bandas delictivas (*Mara Salvatrucha* entre otras).
3. Tráfico de mujeres y menores.
4. Fuertes presiones estadounidenses al gobierno mexicano.
5. Actitudes antimigrantes y xenofóbicas entre autoridades y grupos de la población en la región.⁹³

Pero sin duda una de las más preocupantes para la autoridad y para la población mexicana, fue la proliferación de la banda mara salvatrucha.

Alberto Nájjar periodista de "La jornada Sin fronteras" relató:

"En lo que respecta a la proliferación de bandas es importante señalar que la banda de los *mara salvatrucha* es la más grande de Centroamérica, la más violenta y la más peligrosa de Estados Unidos, y se encuentra en el sur de México en el Río Suchiate, que bien podría ser la puerta trasera, abierta de par en par, para los migrantes centroamericanos y para la Mara Salvatrucha pues ésta controla, asalta y viola. El municipio de Suchiate, en el estado de Chiapas es el principal cruce fronterizo con Guatemala, todos los días aproximadamente 300 indocumentados cruzan la frontera sur de México que se ha convertido en tierra de nadie, asegura el alcalde del municipio de Suchiate. El principal lugar de actuación de la *mara salvatrucha* son las vías del tren. Ahí atacan y agreden a migrantes, algunas veces junto con delincuentes locales, también suelen infiltrarse en los grupos de migrantes que van en los trenes para atacarlos durante el viaje. Ciudad Hidalgo y Tapachula son dos lugares donde los *mara* establecieron sus dominios desde mediados de los noventa. En diciembre del 2003 se realizaron diversas acciones policíacas que los dejaron reducidos y desarticulados".⁹⁴

⁹² *México entre sus dos fronteras*, informe 2001 del Foro Migraciones, octubre de 2001, México, D. F. El Foro Migraciones, que hace la publicación referida, es una red de organismos de derechos humanos y de atención a los migrantes internacionales que se extiende por las fronteras norte y sur del país, así como por los principales sitios de tránsito internacional.

⁹³ Loc. cit.

⁹⁴ Alberto Nájjar. "La Mara Salvatrucha en México" La jornada sin fronteras. Domingo 7 de marzo de 2004. Política. *Mara* es el nombre que en el país se da a los grupos de amigos (aunque otros lo relacionan con las hormigas marabunta); *salva* es el gentilicio reducido y *trucha* se refiere a la astucia de los peces.

Conduce Alberto Nájjar:

"En un sin fin de declaraciones, Mauricio Gándara Gallardo, delegado del INM en Chiapas, consideró la actuación de la *Mara Salvatrucha* como un asunto de seguridad nacional y señala que el INM difundió un mapa en el que se señalaba la expansión de la *mara* a Baja California, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y el Estado de México."⁹⁵

Alberto Tinoco Guadarrama relata:

"En Guatemala la *mara salvatrucha* se ha convertido en el mayor problema de seguridad pública y cita a un policía Guatemalteco que explica: Sólo aquí, en la ciudad capital, hay más de 104 *maras* aproximadamente, cada una de éstas, de aproximadamente 300 o 400 integrantes. Hay varios jefes de *Maras* que están siendo buscados por la justicia guatemalteca que deben hasta 60 muertes."⁹⁶

Pedro González oficial de la Policía Nacional Civil de El Salvador citado por Tinoco Guadarrama advierte:

"Lo mismo podría estar sucediendo en la frontera sur de México, pues llegan a México, y encuentran posibilidades de cometer delitos... Ya no se van a Estados Unidos, se quedan en los lugares que les ofrecen mayor oportunidad para cometer hechos delictivos, inclusive hay policías que les piden tarifas a las bandas de la *mara*. Eso es tierra fértil. Además de que está confirmado que miembros de la *mara* que han sido deportados de Estados Unidos se quedan en la frontera sur de México."⁹⁷

Por lo anterior las diferentes acciones que se instrumentaron hacia la frontera sur, estuvieron encaminadas, en lo esencial a mejorar la creación de grupos de protección de migrantes (grupos beta) a incrementar los mecanismos de control de la migración indocumentada de tránsito hacia Estados Unidos; a mejorar y ampliar las estaciones migratorias; así como a crear acuerdos de repatriación ordenada y segura, protección consular y asuntos de seguridad fronteriza con los países centroamericanos y a la

⁹⁵ Loc. cit

⁹⁶ Tinoco Guadarrama, Alberto. "La actividad de la *Mara Salvatrucha* en la frontera sur de México". Noticieros Televisa. México. 19 de junio de 2001. Investigación La creación de la *mara salvatrucha* fue en Estados Unidos, en los años 70's en el este de Los Angeles, creada por inmigrantes salvadoreños para delimitar su territorio en la calle 13 y defenderse de otras pandillas como la "EME" o mafia mexicana, los "Crips" y "Bloods" integradas por afroamericanos de ahí se expandió hacia El Salvador, Honduras y ahora en México. Ésta pandilla está dividida en ciclas o bandas, las más importantes son la "MS13" y la "Mara 18" o "M18" (las dos) son rivales, pelean territorio y la pelea es a muerte. Para ingresar a la "Mara Salvatrucha" el aspirante debe soportar una golpiza de 13 segundos por otros miembros de la pandilla, después se le pone un tatuaje con las siglas MS13, cada tatuaje quiere decir algo, por ejemplo las telarañas son para identificar a los que han estado en la cárcel, las lágrimas tatuadas en su rostro son por cada persona que han matado, los tres puntos significan la vida loca y la frase "perdóname madre mía" simboliza un *mea culpa* por todo lo que han hecho. Tienen además sus propias reglas, su propio lenguaje, sus propios símbolos y su código de honor. En el lado femenino de la *mara*, se encuentran las mujeres a las que llaman "bichas".

⁹⁷ Loc. cit.

documentación de trabajadores agrícolas y de visitantes locales con mecanismos más modernos.

Sin embargo el INM reconoce, la migración no es un problema que se resuelve, es un fenómeno que se atiende por ello ha decidido regularizar y ampliar la documentación de los flujos de trabajadores migratorios temporales y de visitantes locales, fortalecer la seguridad fronteriza y proteger la dignidad y los derechos de los migrantes, que se convierten en líneas estratégicas para el diseño de acciones mediante el desarrollo de una política migratoria integral hacia la frontera sur de México.

2.2 Programas de Regularización Migratoria 2000, 2001, 2004, 2005 y sus estadísticas

2.2.1 Programa de Regularización Migratoria 2000(1° de febrero de 2000 - 31 de octubre de 2000)

El 1° de febrero de 2000 el Comisionado del INM Alejandro Carrillo Castro emitió la Circular CRE 02/2000 para dar a conocer el *"Acuerdo por el que se disponen las bases del Programa de Regularización Migratoria"*.

Sin embargo, la circular debió publicarse en el Diario Oficial de la Federación para producir efectos jurídicos, como lo ordena la Ley Federal del Procedimiento Administrativo:

Artículo 4°. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Asimismo el Diccionario Jurídico Mexicano dispone:

"Las circulares son comunicaciones internas de la Administración Pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, ordenes o avisos."⁹⁸

Pesé a lo anterior este programa se aplicó en todo el territorio nacional y para todas las nacionalidades, inicialmente con vigencia de seis meses a partir del 1° de febrero y hasta el 31 de julio del 2000, y con el fin de dar oportunidad a un mayor número de extranjeros indocumentados se amplió el plazo hasta el 31 de octubre del año 2000.

El objetivo principal del programa fue favorecer el acercamiento de la autoridad migratoria a aquellos extranjeros que no contaban con documentación migratoria que acreditara su legal estancia en el país y a fin de dar seguridad jurídica a quienes de hecho estaban

⁹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit.Tomo a-ch. pp 461-462.

integrados a la vida nacional, se pudieron acoger a los beneficios de este programa los extranjeros de todas las nacionalidades que no contaban con documentación migratoria en regla, que tuvieran una oportunidad de trabajo o estuvieran en posibilidad de desarrollar una actividad lícita y honesta, benéfica para el país o acreditaran tener vínculo familiar con mexicanos o con extranjeros legalmente establecidos en México, siempre y cuando se hubieran internado al país antes del 1° de enero de 1998.

Las solicitudes de regularización que cumplieron con los requisitos del programa obtuvieron una resolución positiva, y se autorizó el otorgamiento de la calidad de No Inmigrante dentro de las características de Visitante y Estudiante, con fundamento en la Ley General de Población.

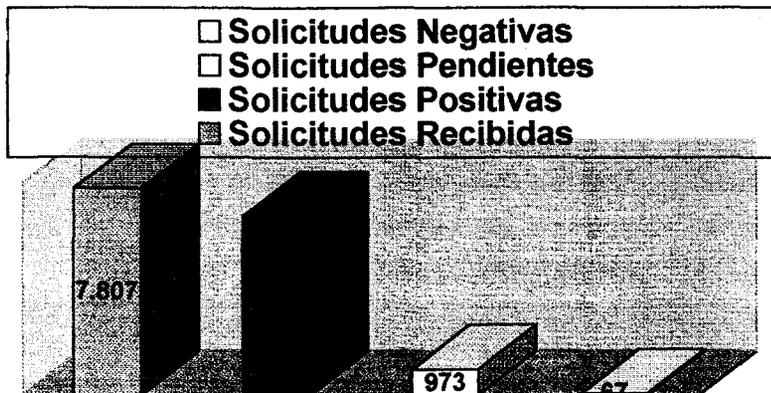
Con datos del INM hasta el 31 de octubre de 2000, se tenían registradas un total de 7,807 solicitudes de regularización migratoria, siendo las nacionalidades centroamericanas las más recurrentes, de las cuales 6,834 asuntos fueron concluidos, el 99% fue resuelto positivamente (6,767) y apenas el 1% (67 casos) mereció una negativa y 973 quedaron pendientes de resolución, a la fecha el INM no ha publicado el resultado de las solicitudes que quedaron pendientes de resolución.

La delegación de Chiapas fue la que captó el número más alto de promociones, pues su ubicación geográfica fronteriza con Centroamérica la convirtió en la puerta de entrada de los principales flujos indocumentados y en asiento natural de quienes desistieron en su intento por llegar a Estados Unidos, y permanecieron en México en forma irregular. Las nacionalidades más frecuentes de los solicitantes fueron: Guatemalteca, Salvadoreña, Hondureña, Estadounidense, Nicaragüense, Peruana, Cubana y Española. La regularización se autorizó principalmente en la modalidad de dependientes económicos, así como para la realización de actividades lucrativas.

En la evaluación que hizo el INM respecto a la efectividad del programa, se advirtió que uno de los factores que más influyeron en la respuesta positiva de la población extranjera fue la difusión del programa en las delegaciones regionales del INM con mayor número de indocumentados, pues un gran número de extranjeros promovió su regularización en el mes de julio, mes en el que concluía el programa y durante los siguientes meses con la ampliación del mismo hasta 31 de octubre de 2000, se registraron menos solicitudes, debido a la falta de difusión de la prórroga del programa.⁹⁹

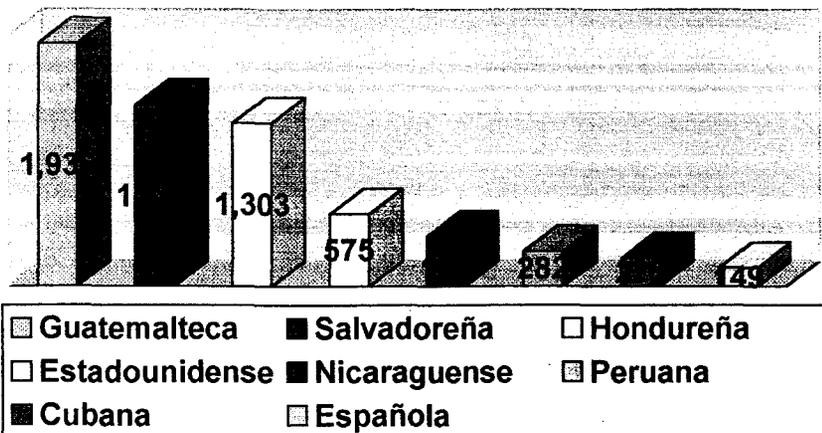
⁹⁹Instituto Nacional de Migración. Evaluación del Programa de Regularización Migratoria 2000. Coordinación de Regulación Migratoria. Marzo 2001.

"Gráficas del Programa de Regularización Migratoria 2000".



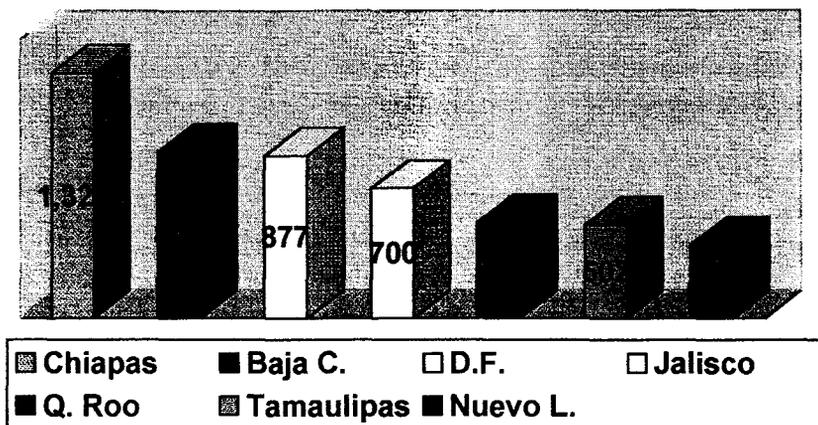
Fuente: INM. Estadísticas.2000.

Solicitudes recibidas por Nacionalidad



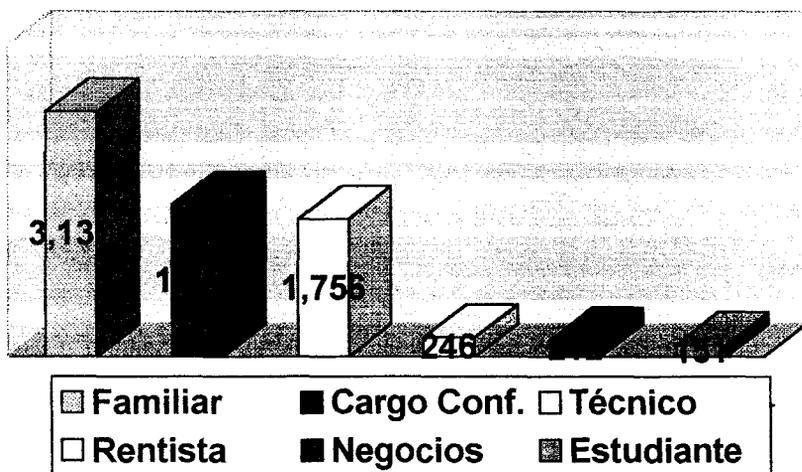
Fuente: INM. Estadísticas.2000.

Solicitudes recibidas por Delegación Regional



Fuente: INM. Estadísticas.2000.

Solicitudes recibidas por actividad o modalidad migratoria.



Fuente: INM. Estadísticas.2000.

2.2.2 Programa de Regularización Migratoria 2001(1° de marzo de 2001- 31 de octubre de 2001)

La "Circular por la que se da a conocer el Programa de Regularización Migratoria 2001 y sus reglas aplicables". publicada en el D.O.F. de 2 de marzo de 2001, prevé:

Tomando en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el D.O.F el día 30 de mayo de 2001 dispone:

"En materia de flujos y movimientos migratorios es preocupante la ocurrencia de vejaciones a extranjeros que se internan ilegalmente en el territorio nacional y que en el mismo se señala la necesidad de formular e instrumentar acciones gubernamentales congruentes que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto a sus derechos en su tránsito migratorio por México".

Considerando que un número considerable de extranjeros que viven en México no cuentan con documentación migratoria en regla, derivado de múltiples solicitudes que recibió el INM por parte de los embajadores de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua y representantes consulares acreditados en México, así como de instituciones y Organismos No Gubernamentales, para dar continuidad a los Programas de Regularización Migratoria, el INM puso en marcha el Programa de Regularización Migratoria 2001. Sus características, si bien fueron similares al que se implementó en el año 2000, el de 2001 presentó nuevas modalidades derivadas de los resultados obtenidos de la evaluación hecha al Programa de 2000 y a diferencia de éste el de 2001 sí fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Este segundo programa se aplicó en todo el territorio nacional y para todas las nacionalidades, con vigencia inicial de seis meses a partir del 1° de marzo hasta el 31 de agosto de 2001, día en el que el Comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado Coronado expidió la Circular 013/2001, anunciando la modificación de la Vigencia del Programa de Regularización Migratoria 2001, ampliación publicada en el D.O.F. del mismo día, ampliándolo hasta 31 de octubre de 2001, con motivo del impacto social de la circular y la respuesta favorable que de la misma se había obtenido, razón por la cual se afirmó que se estaba combatiendo el número de extranjeros irregulares dentro del territorio nacional, por ello se prorrogó el programa.

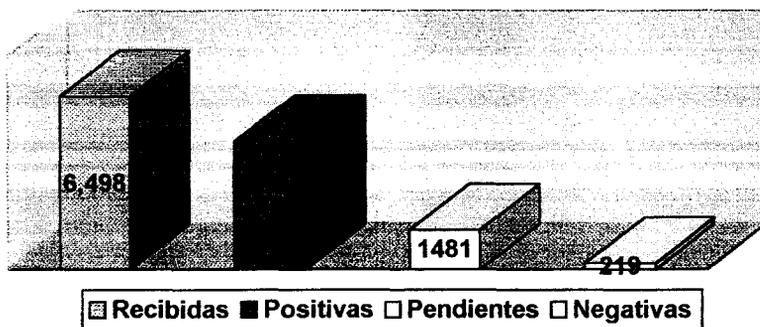
Se pudieron acoger a los beneficios de este programa los extranjeros de todas las nacionalidades que no contaban con documentación migratoria vigente en regla y que se hubieren internado al país antes del 1° de enero de 2000, que tuvieran una oportunidad de trabajo o estuvieran en posibilidad de desarrollar una actividad lícita y honesta, benéfica para el país o acreditarán tener vínculo familiar con mexicanos o con extranjeros legalmente establecidos en México.

El programa 2001 estableció las mismas facilidades implementadas en el de 2000, así como el procedimiento para la regularización fue el mismo, sin embargo el cambio que presentó este programa fue respecto a las políticas implementadas en el desarrollo del

programa que consistieron en concentrar una mayor atención en la operación y difusión del programa en los Estados de Chiapas, Baja California, Distrito Federal, Jalisco, Quintana Roo, Tamaulipas y Nuevo León, pues fueron las entidades en las que se registró un mayor número de solicitudes. Otra política implementada fue atender a los solicitantes en las entidades federativas que se encontraban domiciliados, y sólo por excepción remitir los expedientes a las oficinas centrales del INM; además de resolver las solicitudes con base en el análisis de los antecedentes y razones que los interesados podían acreditar, más que en la exigencia de documentos y certificaciones formales como prerequisites para iniciar el trámite migratorio.¹⁰⁰

En el Programa de Regularización Migratoria 2001 se presentaron 6,498 trámites, de los cuales 4,798 se resolvieron en forma favorable, 219 merecieron una negativa y 1481, quedaron pendientes de resolución, y al igual que en el anterior programa el INM no ha publicado los resultados de las solicitudes que quedaron pendientes.¹⁰¹

"Gráficas del Programa de Regularización Migratoria 2001".

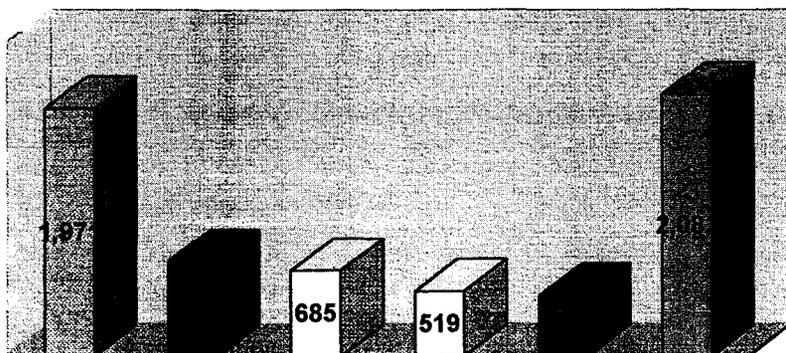


Fuente: INM. Estadísticas. Enero-Diciembre 2002.

¹⁰⁰ "Programa de Regularización Migratoria 2000. Políticas para la Regularización Migratoria. Coordinación de Regularización Migratoria. Febrero 2001.

¹⁰¹ Fuente. Instituto Nacional de Migración Estadísticas. Enero- Diciembre 2002.

Solicitudes presentadas por Delegación Regional.



■ Chiapas ■ Distrito Federal □ Tamaulipas □ Q.Roo ■ Jalisco ■ Otras

Fuente: INM. Estadísticas. Enero-Diciembre 2002.

Programa de Regularización Migratoria por Delegación Regional.

CHIAPAS	1,971	1,730	2	239
DISTRITO FEDERAL	758	555	19	184
TAMAULIPAS	685	252	108	325
QUINTANA ROO	519	496	3	20
JALISCO	483	404	18	61
OTRAS	2,082	1,361	69	652

Fuente: INM. Estadísticas. Enero-Diciembre 2002.

2.2.3 Programa de Regularización Migratoria 2004 (1° de enero de 2004 – 31 de Diciembre de 2004)

El Programa de Regularización Migratoria 2004 llamado así por el INM, fue publicado en el D.O.F el martes 23 de diciembre de 2003, bajo el nombre: *"Acuerdo mediante el cual se establecen los criterios conforme a los cuales los extranjeros de cualquier nacionalidad, que habiten en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable en la calidad migratoria de No Inmigrante"*, en él se dispone:

Tomando en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el D.O.F el día 30 de mayo de 2001, en su apartado 7.3.1. denominado "Independencia y Soberanía" establece:

"Es necesario formular e instrumentar acciones gubernamentales que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen, tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto de sus derechos."

Considerando que algunos extranjeros que habitaban en territorio mexicano y que de hecho estaban integrados a la vida nacional, carecían de documento migratorio vigente en ese momento que acreditara su legal estancia en el país, o que aun contando con el mismo éste no les permitía realizar las actividades a las que pretendían dedicarse.

Y a fin de dar continuidad a los Programas de Regularización Migratoria, el INM puso en marcha el Programa de Regularización Migratoria 2004, cuyas características, si bien fueron similares a las que se autorizaron en los programas de 2000 y 2001, éste presentó nuevas modalidades derivadas de los resultados obtenidos de las evaluaciones hechas a estos programas.

Este tercer programa se aplicó en todo el territorio nacional y para todas las nacionalidades, con vigencia inicial de seis meses a partir del 1° de enero de 2004 y hasta el 30 de junio de 2004, pero mediante boletín N° 107/04 de 19 de abril de 2004, la Comisionada del INM anunció la modificación de la Vigencia del Programa de Regularización Migratoria 2004, para ampliarlo hasta 31 de diciembre de 2004 publicación dada a conocer en el D.O.F. de 29 de junio de 2004, ya que la respuesta que se estaba teniendo al regularizar a los extranjeros que se encontraban de forma ilegal en territorio nacional era muy favorable.

Se pudieron acoger a los beneficios de este programa los extranjeros de todas las nacionalidades que no contaban con documentación migratoria vigente y en regla y se hubieren internado al país antes del 1° de enero de 2001, tuvieran una oportunidad de trabajo o estuvieren en posibilidad de desarrollar una actividad lícita y honesta, benéfica para el país o acreditarán tener vínculo familiar con mexicanos o con extranjeros legalmente establecidos en México.

El programa estableció las mismas facilidades que se establecieron en los programas implementados en los años 2000 y 2001, la regularización se permitió en las mismas

características de Estudiante y Visitante, pero en modalidades distintas a las de los Programas anteriores, es decir fue más cuidadoso en el otorgamiento de la calidad de No Inmigrante en la modalidad de visitante, pues únicamente se permitió la regularización en las siguientes modalidades:

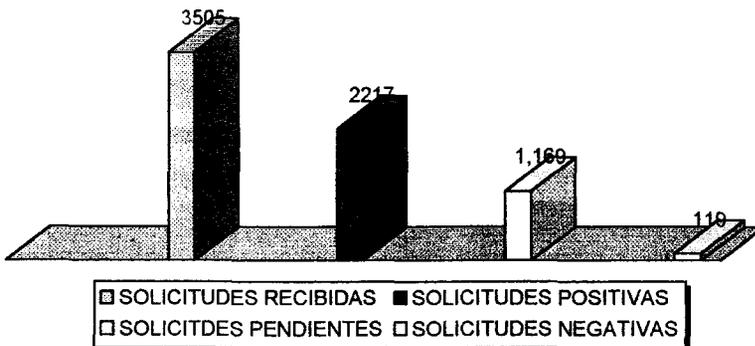
a)Estudiante;

b)Visitante en las modalidades:

- Visitante de negocios e inversionista;
- Visitante técnico;
- Visitante rentista;
- Visitante profesional;
- Visitante cargo de confianza, y
- Dependiente Económico.

En el Programa de Regularización Migratoria 2004 se presentaron 3,505 trámites de los cuales 2,217 se resolvieron en forma favorable, 119 merecieron una negativa y 1,169 quedaron pendientes de resolución, y al igual que en los anteriores programas el INM no ha publicado los resultados de las solicitudes que quedaron pendientes. Este Programa concluyó en Diciembre de 2004. Los registros del Programa de Regularización Migratoria son los siguientes:

"Programa de Regularización Migratoria 2004.



Fuente:INM. Estadísticas. Enero-Diciembre de 2004.

"PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA SEGÚN DELEGACIÓN REGIONAL ENERO- DICIEMBRE DE 2004".

DELEGACIÓN REGIONAL Y SECTOR CENTRAL	TRAMITES PRESENTADOS	TRAMITES POSITIVOS	RESUELTOS NEGATIVOS	TRAMITES PENDIENTES
SECTOR CENTRAL	60	47	6	7
AGUASCALIENTES	22	20	1	1
BAJA CALIFORNIA	277	190	0	87
BAJA CALIFORNIA SUR	3	1	0	2
CAMPECHE	161	125	0	36
CHIAPAS	989	593	44	352
CHIHUAHUA	114	56	7	51
COAHUILA	47	27	0	20
COLIMA	9	8	0	1
DISTRITO FEDERAL	410	271	8	131
DURANGO	7	6	0	1
ESTADO DE MÉXICO	28	22	2	4
GUANAJUATO	26	2	1	23
GUERRERO	9	4	0	5
HIDALGO	12	10	0	2
JALISCO	231	168	10	53
MICHOACÁN	5	5	0	0
MORELOS	79	45	2	42
NAYARIT	7	1	0	6
NUEVO LEÓN	57	15	1	41
OAXACA	69	28	1	40
PUEBLA	71	30	0	41
QUERÉTARO	62	41	0	21
QUINTANA ROO	218	190	2	26
SAN LUIS POTOSÍ	20	18	0	2
SINALOA	16	14	0	2
SONORA	30	13	0	17
TABASCO	38	0	1	37
TAMAULIPAS	280	182	24	74
TLAXCALA	7	7	0	0
VERACRUZ	105	58	9	38
YUCATÁN	35	19	0	16
ZACATECAS	1	1	0	0
TOTAL	3,505	2,217	119	1,169

Fuente: INM. Estadísticas. Enero-Diciembre de 2004.

DELEGACIÓN REGIONAL	TRÁMITES PRESENTADOS	TRÁMITES POSITIVOS	RESUELTOS NEGATIVOS	TRÁMITES PENDIENTES
CHIAPAS	981	593	44	352
DISTRITO FEDERAL	410	271	8	131
TAMAULIPAS	280	182	24	74
BAJA CALIFORNIA	277	190	0	87
JALISCO	231	168	10	53
OTRAS	1,318	813	33	472
TOTAL	3,505	2,217	119	1,169

Fuente: INM. Estadísticas. Enero a Diciembre de 2004.

Trámites	Cantidad	Part. %
Positivos	2,217	63.2
Negativos	119	3.4
Pendientes	1,169	33.4
Total	3,505	100.0

Fuente: INM. Estadísticas. Enero a Diciembre de 2004.

2.2.4 Programa de Regularización Migratoria 2005 (1º de septiembre de 2005-31 de octubre de 2006)

Las bases del Programa de Regularización Migratoria 2005 llamado así por el INM, se establecieron en el "Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad que habitan en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como para evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violación a sus derechos humanos y a sus garantías individuales." Publicado en el D.O.F. de 31 de agosto de 2005.

El INM determinó implementar este programa, ya que subsiste la problemática de extranjeros que habitan en territorio mexicano y de hecho están integrados a la vida nacional, pero carecen de documento migratorio vigente que acredite su legal estancia en el país, o que contando con éste, no les permite realizar las actividades a las que pretenden dedicarse. Asimismo el INM recibió solicitudes por parte de las embajadas y consulados de otros países, principalmente centroamericanos, así como de organismos no gubernamentales, para iniciar este programa.

Se estableció con vigencia inicial de 1º de septiembre de 2005 a 31 de junio de 2006, pero mediante boletín N° 169/06, publicado en el D.O.F de 15 de junio de 2006 se amplió el plazo para la recepción de solicitudes hasta 31 de octubre de 2006, en beneficio de todos

los migrantes que hubieren ingresado a territorio mexicano y se encontraran irregulares en el país.

Con esta acción, el Gobierno mexicano, a través del Instituto Nacional de Migración, dio respuesta a la petición de extender la vigencia del Programa, que se le había solicitado en diversos foros internacionales, particularmente en la Conferencia Regional sobre Migración, a fin de dar mayor posibilidad a los beneficiarios de recabar los requisitos documentales, particularmente a los nacionales de países centroamericanos residentes en el estado de Chiapas, que son personas con escasos recursos y que fueron afectados por el huracán Stan.

En el acuerdo por el que se amplió la vigencia, publicado en el D.O.F. de 15 de junio de 2006, se flexibilizó la fecha de ingreso a territorio nacional para los extranjeros que quisieran ordenar su documentación migratoria, estableciendo que podrían efectuar el trámite todos los que ingresaron hasta antes del 1 de enero de 2005 y no sólo aquellos que ingresaron antes del 1 de enero de 2002, como estaba establecido inicialmente debido a que un número importante de extranjeros manifestaron su interés por acogerse a los beneficios del citado acuerdo, pero no cumplían con el requisito de haberse internado antes del 1 de enero de 2002, lo cual los dejaba en estado de inseguridad jurídica.

Pudieron acogerse al Programa de Regularización Migratoria 2005 los extranjeros que se encontraran en México y cumplieran lo siguiente:

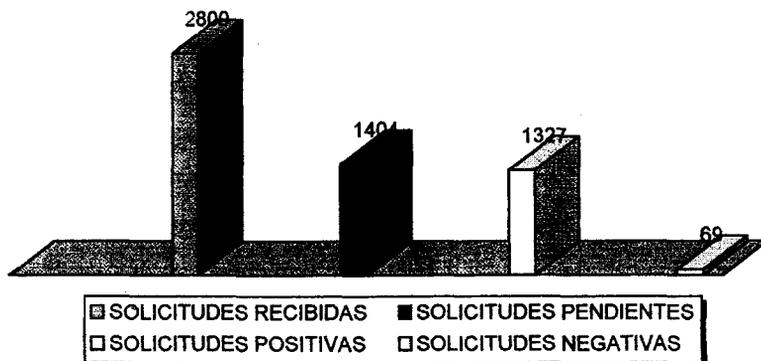
- a) Se hubieren internado al país antes del 1º de enero de 2005, y
- b) Acreditaran oportunidad de trabajo o en su caso, posibilidad de desarrollar una actividad lícita, honesta y benéfica para el país, o bien acreditaran vínculo familiar, en primer grado con mexicano o con un extranjero legalmente establecido en el país.

La delegación regional o local del INM recibiría la solicitud y las pruebas documentales que el solicitante presentará e integraría el expediente y resolvería el trámite conforme a derecho.

El Programa de Regularización Migratoria no evitó que a los extranjeros se les impusieran multas, sin embargo las sanciones administrativas, que se impusieron como consecuencia de la violación a la normatividad migratoria, consistían en multas que no excedían de mil pesos.

El personal de las delegaciones regionales y locales del INM, así como sus oficinas centrales otorgaron la orientación y facilidades necesarias a los extranjeros que promovieron la tramitación de su calidad migratoria de No Inmigrante en los términos del acuerdo.

"Programa de Regularización Migratoria 2005.



Fuente: INM. Estadísticas. 1º de Septiembre de 2005 - 7 de Agosto de 2006.

Nota: Las estadísticas están actualizadas hasta el día 7 de agosto de 2006. Incluye 26 trámites asistidos.

PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA 2005 SEGÚN DELEGACIÓN REGIONAL SEPTIEMBRE DE 2005- AGOSTO 2006.

DELEGACIÓN REGIONAL Y SECTOR CENTRAL	TRAMITES PRESENTADOS	TRAMITES POSITIVOS	RESUELTOS NEGATIVOS	TRAMITES PENDIENTES
SECTOR CENTRAL	324	302	22	0
AGUASCALIENTES	15	13	1	1
BAJA CALIFORNIA	136	92	2	42
BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	0	0
CAMPECHE	38	21	1	16
CHIAPAS	983	76	0	907
CHIHUAHUA	38	15	5	18
COAHUILA	70	42	0	28
COLIMA	0	0	0	0
DISTRITO FEDERAL	212	188	2	22
DURANGO	1	0	0	1
ESTADO DE MÉXICO	18	14	0	4
GUANAJUATO	15	4	3	8
GUERRERO	21	15	0	6
HIDALGO	6	5	0	1
JALISCO	170	123	15	32
MICHOACÁN	5	4	0	1
MORELOS	30	10	0	20

NAYARIT	3	2	0	1
NUEVO LEÓN	158	43	0	115
OAXACA	29	9	2	18
PUEBLA	51	38	1	12
QUERÉTARO	60	44	6	10
QUINTANA ROO	130	102	1	27
SAN LUIS POTOSÍ	14	12	0	2
SINALOA	0	0	0	0
SONORA	36	33	0	3
TABASCO	43	16	0	27
TAMAULIPAS	108	43	1	64
TLAXCALA	5	0	0	5
VERACRUZ	69	53	7	9
YUCATÁN	10	6	0	4
ZACATECAS	2	2	0	0
TOTAL	2,800	1,327	69	1,404

Fuente: INM. Estadísticas. 1º de septiembre de 2005 - 7 de agosto de 2006.

Trámites	Cantidad	Part. %
Positivos	1,327	47.39
Negativos	69	2.46
Pendientes	1,404	50.1
Total	2,800	100.0

Fuente: INM. Estadísticas. 1º de septiembre de 2005 - 7 de agosto de 2006.

2.3 Diferentes calidades migratorias

La Ley General de Población (LGP) publicada en el D.O.F. el día 7 de enero de 1974, en su artículo 42 define al No inmigrante y señala sus características.

2.3.1 No Inmigrante. Es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características (artículo 42 de la LGP).

2.3.2 Características de los No Inmigrantes:

2.3.2.1 Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables (artículo 42, fracción I de la LGP).

Haré un paréntesis para referirme a esta característica migratoria, ya que es común ingresar a territorio mexicano con esta característica migratoria y dedicarse a actividades distintas de las permitidas, el 24 de marzo de 2004 en el periódico La Jornada en un artículo de Georgina Saldierna y Alonso Urrutia, "Atrapados en Cavernas, seis espeleólogos de Gran Bretaña", se difundió que el 27 de febrero del mismo año, 13 ingleses entraron a territorio nacional en calidad de **turistas** 9 de los cuales eran militares

especializados en espeleología, y se informó que seis de ellos, quedaron atrapados en el sistema de cavernas Alpatz, en Cuetzalan, Puebla. Estos turistas tenían permiso para permanecer en el país hasta 90 días con esa calidad migratoria. Sin embargo las autoridades mexicanas informaron que de corroborar que los científicos militares estaban realizando actividades de investigación o peor aún, si desempeñaban tareas castrenses, se procedería a su deportación, toda vez que no solicitaron permiso expreso para ello y estarían violando la Ley General de Población.¹⁰²

El 24 de marzo de 2004, Vigay Rangarajan consejero de la legación del Reino Unido, citado por Martín Hernández de la Jornada de oriente, reiteró:

"El único cometido del grupo inglés es hacer un mapeo de ésta zona de la Sierra Norte de Puebla, donde se encuentra la más importante red de cavernas de Latinoamérica y está es la tercera visita que realizan en 20 años."¹⁰³

El 25 de marzo de 2004, Rosa Elvira Vargas reportó:

"El gobierno mexicano entregó una carta al Ministerio de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña para exigir una explicación sobre la presencia en México de los británicos espeleólogos. La embajadora de Gran Bretaña en México, Denise Holf en un comunicado de prensa insistió en el carácter civil de la expedición y que su objetivo era científico: "hacer un mapeo de las cuevas". La Secretaría de Energía por su parte envió un equipo de expertos a Cuetzalan. Los expertos mexicanos destacaron que ni el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) ni la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas, recibió solicitud o hubieren otorgado permiso al grupo de extranjeros para realizar investigaciones relacionadas con materiales o elementos que competen al sector de energía."¹⁰⁴

Por su parte el Científico de la Universidad Nacional Autónoma de México, Benjamín Ruíz Loyola (quien fue inspector de la Organización de las Naciones Unidas en Irak), citado por Karina Áviles, explicó:

"El gas radón que supuestamente encontraron los militares británicos en las cavernas, proviene del uranio y éste tiene un uso pacífico y otro guerrero, el primero se da cuando se purifica dicho elemento para hacer barras que van en el corazón de las centrales nucleares y el uso belicista cuando se purifica el uranio en centrifugas y se transforma en combustible para bombas atómicas. La actitud del grupo británico es "sospechosa" y sería indigno que el gobierno mexicano permitiera el abuso. Las autoridades nacionales no deben permitir que ni la tierra de sus zapatos se lleven. ¡Si quieren una muestra que la pidan!"¹⁰⁵

¹⁰² Saldierna Georgina y Urrutia Alonso. "Atrapados en Cavernas, seis espeleólogos de GB". La Jornada. México. Miércoles 24 de marzo de 2004. Política.

¹⁰³ Hernández, Martín. "Se intentará hoy rescatar a los militares británicos". La Jornada de Oriente. México. Jueves 25 de Marzo de 2004. Política.

¹⁰⁴ Vargas Rosa Elvira. "Exige Fox aclaraciones por presencia militar". La Jornada. México. Jueves 25 de marzo de 2004. Política

¹⁰⁵ Áviles, Karina. "Sospechosa, la actividad de los británicos". La Jornada. México. Jueves 25 de marzo de 2004. Política.

De ahí la importancia de la vigilancia eficiente por parte de la autoridad migratoria, pues este no es el primer caso en que extranjeros que entran a territorio nacional con visa de turistas se dediquen a actividades distintas de las permitidas por su calidad migratoria, y sin permiso de la Secretaría de Gobernación realicen actividades que pueden llegar a afectar incluso la soberanía nacional.

Se debe tener en cuenta que, por lo que respecta a este caso la Constitución Federal, en el artículo 27 cuarto y sexto párrafo respectivamente, establece:

4º Párrafo. Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental... de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos.... los yacimientos minerales... y el espacio fijado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fija el derecho internacional.

6º Párrafo. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

Todo esto generó una confusión en torno a sus actividades en México y duda respecto a si contaban con permiso de las autoridades para llevarlas a cabo. Los extranjeros británicos entraron con visa de turista, sin embargo; las propias autoridades británicas confirmaron que este grupo realizaba una misión científica, con lo cual se infringió la Ley General de Población en los siguientes artículos:

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

Artículo 60. Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades además de aquellas que le hayan sido autorizadas requiere permiso de la Secretaría de Gobernación.

Alonso Urrutia relató:

"El 29 de marzo de 2004 la PGR resolvió no ejercer acción penal contra los ciudadanos británicos, en razón de que no encontró elementos para hacerlo y por su parte el INM declaró: que por haber mentado a la autoridad migratoria sobre los propósitos reales de su visita al país y por haber efectuado actividades distintas a las que permitía su calidad de turistas, al desarrollar estudios de espeleología el INM, determinó expulsar a los 13 británicos y no podrán regresar al país en dos años, y si pasado ese período pretenden regresar a México deberán presentar un recurso de reconsideración sobre el asunto y el país se reserva el derecho de admitirlo."¹⁰⁶

¹⁰⁶ Urrutia, Alonso, Aranda Jesús y otros. "Expulsan a trece británicos por haber callado los motivos reales de su visita. La Jornada. Martes 30 de marzo de 2004.

Georgina Saldierna resaltó que el embajador Gustavo Iruegas opinó:

“El gobierno mexicano no hizo la gestión correcta pues no tenía que pedir explicaciones, de lo que estaban haciendo los ingleses en esas cuevas, sino por el contrario desde el principio el gobierno mexicano debió hacer su propio diagnóstico de la situación y entonces actuar y detener a estas personas e incautarles su equipo y las investigaciones que realizaron, como lo haría con cualquiera que ha violado su estatus migratorio, tomar una decisión y comunicársela a las autoridades británicas. El gobierno mexicano no tenía que pedir explicaciones, porque lo único que le iban a contestar es que estaban como turistas. Se trata de un asunto de espionaje, en el que no se contesta con la verdad, pues resulta sospechosa la actitud de los militares británicos al que no querer ser rescatados y que vengan aviones especiales de su gobierno para sacarlos. Aunque fueran simplemente deportistas con aficiones científicas, el resultado de esa investigación, sí hubiera sido autorizado, se tenía que quedar en México”.¹⁰⁷

Desde mi punto de vista la actuación del gobierno mexicano fue muy condescendiente al valorar la conducta de los militares británicos, pues hubo violaciones a la Constitución Federal por lo que se refiere al artículo 27, párrafo 4º y 6º. Además de las evidentes violaciones a la Ley General de Población, pues la nación mexicana tiene el derecho de restringir las actividades de los extranjeros, basándose en razones de soberanía nacional.

Por lo antes señalado resulta importante citar a la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el D.O.F. el 20 de mayo de 2004, y preceptúa:

Artículo 1º. La ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:

Fracción I. Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación.

Fracción II. El régimen de dominio público de los bienes de la Federación, y los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;

Así el artículo 3º preceptúa, son bienes nacionales:

Fracción I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y artículo 42 fracción IV y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y el artículo 6º dispone, están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

Fracción I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42 fracción IV y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁷ Saldierna, Georgina. “Aprehensión de los británicos, pide Iruegas”. La jornada. México. Viernes 26 de marzo de 2004.

2.3.2.2 Transmigrante. En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días (artículo 42, fracción II de la LGP).

2.3.2.3 Visitante. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples (artículo 42, fracción III, de la LGP).

2.3.2.4 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 términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples (artículo 42, fracción IV de la LGP).

2.3.2.5 Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia (artículo 42, fracción V de la LGP).

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

El Estado mexicano por conducto de la Secretaría de Gobernación, podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado (artículo 42 fracción VI de la LGP).

2.3.2.7 Estudiante. Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada (artículo 42, fracción VII de la LGP).

2.3.2.8 Visitante distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente (artículo 42, fracción VIII de la LGP).

2.3.2.9 Visitantes locales. Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días (artículo 42, fracción IX de la LGP).

2.3.2.10 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 deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido (artículo 42, fracción X de la LGP).

2.3.2.11 Corresponsal. Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de su profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples (artículo 42, fracción XI de la LGP).

2.3.2.12 Dependiente económico. Todo extranjero que se interne al país como no inmigrante podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al no inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico (artículo 42, fracción XI de la LGP).

2.3.3 Inmigrante. Es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado (artículo 44 de la LGP).

2.3.4 Características de los inmigrantes (artículo 48 de la LGP):

2.3.4.1 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. El monto mínimo requerido será el que fije el Reglamento de la Ley General de Población. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país (artículo 48, fracción I de la LGP).

2.3.4.2 Inversionista. Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el Reglamento de la Ley General de Población, (artículo 48, fracción II de la LGP).

2.3.4.3 Profesional. Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5º Constitucional en materia de profesiones (artículo 48, fracción III de la LGP).

2.3.4.4 Cargo de confianza. Para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país (artículo 48, fracción IV de la LGP).

2.3.4.5 Científico. Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional, a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar (artículo 48, fracción V de la LGP).

2.3.4.6 Técnico. Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación por residentes en el país (artículo 48, fracción VI de la LGP).

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

Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el Reglamento de la Ley General de Población.

Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, 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 (artículo 48, fracción VII de la LGP).

2.3.4.8 Artistas y deportistas. Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país (artículo 48, fracción VIII de la LGP).

2.3.4.9 Asimilados. Para realizar cualquier actividad lícita y honesta en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento de la Ley General de Población (artículo 48, fracción IX de la LGP).

2.3.5 Inmigrado. Es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país (artículo 52 de la LGP).

2.3.6 Emigrante. Son emigrantes los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero (artículo 77 de la LGP).

2.4 Situación Jurídica de los apátridas

Si bien la condición del apátrida no constituye una calidad migratoria, considero conveniente referirme a ella aunque sea brevemente, ya que esta circunstancia puede aplicarse por excepción a una persona o grupo de personas determinadas en un momento dado.

La Nueva Enciclopedia Jurídica refiere:

"La condición del apátrida, como el apatridismo, sustantivo genérico, delata en lo conceptual como en lo filológico una prelación negativa de *a* privativa. En consecuencia el estudio del apatridismo, en lo civil como en lo internacional y lo político, está íntimamente vinculado al del básico concepto de nacionalidad".¹⁰⁸

Para el Diccionario Jurídico Mexicano:

Apátrida "es la denominación que recibe el individuo que carece de nacionalidad, porque ningún Estado en su legislación se la atribuye o por haberla perdido sin adquirir una nueva".¹⁰⁹

¹⁰⁸ Nueva Enciclopedia Jurídica. Op cit. Tomo II. p. 732.

¹⁰⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. a-ch. 13ª edición. Edit. Porrúa-UNAM. México. 1999. p. 174

Para el autor español, Adolfo Miaja de la Muela:

"El apátrida es extranjero en todos los países y como extranjero suele carecer de derechos políticos y civiles también está sujeto a algunas restricciones en relación con la situación del nacional una de las principales desventajas del apátrida respecto al extranjero es la ausencia de documentos de identidad y de viaje, es decir, de pasaporte, sin contar que está sujeto a la posibilidad de una expulsión, medida cuyos inconvenientes no son tan graves para quien ostenta una nacionalidad y puede volver a su país, mientras que el apátrida que cruza una frontera a consecuencia de la expulsión es mirado con desconfianza en el nuevo país, lo que hace fácil el que pueda ser objeto de expulsión también de éste".¹¹⁰

En Derecho Internacional la situación jurídica del apátrida configura el llamado conflicto negativo de nacionalidad, que si bien no puede considerarse como un verdadero conflicto, si pone de manifiesto una situación irregular provocada en términos generales por la absoluta libertad de los estados en materia de atribución de nacionalidad, libertad indispensable en la determinación del Estado.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que las principales causas que motivan la apatridia son de diversa índole:

- a) "Falta de concordancia entre las legislaciones de los Estados con que el sujeto se relaciona, por seguir estos sistemas puros de atribución de nacionalidad, p.e. en el caso de hijo de extranjeros cuya nacionalidad se adquiere por *jus soli* (derecho de suelo) nacido en país de *jus sanguinis* (derecho de sangre) o hijo de apátrida nacido en país de *jus sanguinis*; o bien por resolver con criterios diversos algunos problemas típicos del derecho de nacionalidad, como en el caso de la pérdida de nacionalidad por matrimonio sin adquisición de la del cónyuge por ser apátrida o por no atribuirle el sistema jurídico a que está sujeto, o la situación semejante de los hijos y la esposa del naturalizado que no adquieran la nueva nacionalidad de éste.
- b) Desnacionalización como pena impuesta por el Estado, por la realización de actos que se consideran grave atentado contra la seguridad de éste o que implican la incompatibilidad del individuo con el pueblo del Estado al que pertenece o simplemente por criterios políticos muy rígidos motivados por un cambio de régimen.
- c) Desnacionalización voluntaria sin adquirir una nueva nacionalidad.
- d) Grupos de personas por cambio de régimen político o por incorporación a otro Estado".¹¹¹

¹¹⁰ Miaja de la Muela, Adolfo. Derecho Internacional Privado. 10ª edición. Tomo II. Edit. Ministerio de asuntos sociales. Madrid, España. 1995. pp.137-138.

¹¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. pp.174-175.

El maestro Miaja de la Muela en su libro Derecho Internacional Privado da una explicación más específica acerca de la primera causa que origina la apatridia:

- Matrimonio de mujer nacional con apátrida, cuando la esposa pertenece a un país en el que el matrimonio acarrea la pérdida de su nacionalidad.
- Matrimonio de mujer perteneciente al mismo grupo legislativo, cuando no adquiere la nacionalidad del marido.
- Naturalización del padre de familia, que en el país de procedencia lleva consigo la pérdida de la nacionalidad para la mujer o hijos menores, sin que éstos sigan la nueva nacionalidad del cabeza de familia.¹¹²

El Diccionario Jurídico Mexicano refiere:

“En el derecho mexicano son poco frecuentes los casos en que se provoca la apatridia. El sistema de atribución de nacionalidad que combina el *jus sanguinis* con el *jus soli* de manera muy amplia abarca a todos los sujetos que tengan alguna relación con el Estado.”¹¹³

En nuestro sistema jurídico mexicano la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, así lo dispone el artículo 30 Apartado A de nuestra Constitución Política Federal:

A) Son mexicanos por nacimiento:

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

Refiere el Diccionario Jurídico Mexicano:

“Los niños expósitos encontrados en territorio mexicano son considerados mexicanos, como nacidos dentro de él, los mexicanos casados con extranjeros no pierden por este hecho su nacionalidad. En México no se permite la renuncia a la nacionalidad mexicana más que cuando se comprueba la atribución de nacionalidad por otro Estado. Sin embargo, el sistema que sigue nuestra legislación en materia de pérdida de la nacionalidad conduce en ocasiones a la creación de

¹¹² Miaja de la Muela, Adolfo. Op. cit. pp136-137.

¹¹³ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. pp.174-175.

apátridas: cuando se acepta el uso de títulos nobiliarios o la residencia de un naturalizado en su país de origen por más de cinco años".¹¹⁴

En nuestro sistema jurídico mexicano se puede dar origen a la creación de Apátridas raramente por ello forma parte de los países que aprobaron la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 28 de septiembre de 1954, aprobada en Nueva York y que entro en vigor el 6 de junio de 1960 y ratificada por México el 7 de junio de 2000.

Se advierte en el Diccionario Jurídico Mexicano:

"La condición jurídica del apátrida es claramente desventajosa, pues es extranjero en todos los estados por lo tanto sus derechos civiles y políticos se encuentran considerablemente disminuidos, en ocasiones de forma grave, un claro ejemplo sería en lo referente al derecho de estancia y libre circulación, puesto que carecen de documentos de identificación y de pasaporte, lo mismo sucede en el caso de expulsión. Desde la óptica del Derecho Internacional público, el apátrida no puede ser objeto de protección diplomática. A pesar del problema que representa el apátrida para el Estado, la gran mayoría de los sistemas jurídicos no prevén ni regulan su situación especial".¹¹⁵

El Diccionario Jurídico Mexicano, refiere que una solución al caso del apátrida debe plantearse sobre las siguientes premisas:

a) Medidas legislativas tendientes a evitar la apatridia, introduciendo en los sistemas de adquisición y pérdida de nacionalidad elementos que permitan atribuirle a individuos que tengan un vínculo efectivo con el Estado o que siendo apátridas deseen vincularse con él, y en lo que se refiere a la desnacionalización, tomar las precauciones necesarias para que aquella situación no se produzca.

b) Reconocimiento en derecho, de la existencia del apátrida y regulación de su particular *status*. No es preciso atribuir una nacionalidad al individuo sin patria, pero su situación debe estar regulada por las normas jurídicas del Estado en que se encuentre.¹¹⁶

Después de 1945 se inició una intensa labor sobre la apatridia, razón por la que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 8 de agosto de 1949, creó un Comité especial de la apatridia, cuya principal tarea fue redactar un nuevo Estatuto de los apátridas, siendo el 23 de septiembre de 1954, cuando se aprobó un Convenio con el nombre de Estatuto de los Apátridas firmado el 28 de septiembre de 1954, y ratificado por Instrumento de 24 de abril de 1997. Publicado en el boletín 159 de 4 de julio de 1997. La regulación del *status* de apátrida, se encuentra por primera vez en la reunión de Naciones Unidas, en Nueva York en 1954, donde se adopta el domicilio como vinculación jurídica de estos individuos.¹¹⁷

¹¹⁴ Loc. cit.

¹¹⁵ *Ibidem*

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*

Existe también una Convención para Reducir los Casos de Apátrida, adoptada el 30 de agosto de 1961 por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959, y nuevamente en 1961, resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954. Entro en vigor el 13 de diciembre de 1975, de conformidad con su artículo 18. Esta convención señala las obligaciones que tienen los Estados contratantes respecto a los casos de apatridia que se presenten en su territorio y la forma en que habrá de proceder.

Así la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas define en su artículo 1° :

Apátrida: Toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

Es importante señalar que esta Convención no se aplicará:

1. A las personas que reciban protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia.
2. A las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.
3. A las personas respecto de las cuales haya razones fundadas para considerar:
 - a) Que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, definido en los instrumentos internacionales referentes a dichos delitos.
 - b) Que han cometido un delito grave de índole no política fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país.
 - c) Que son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".¹¹⁸

2.4.1 Derechos de los apátridas

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 23 de septiembre de 1954, establece los derechos de los apátridas y son los siguientes:

2.4.1.1 Principio de no discriminación

El artículo 3° dispone la prohibición de la discriminación y ordena que los Estados contratantes aplicaran las disposiciones de esta Convención a los apátridas, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

¹¹⁸ "Convención sobre el Estatuto de los Apátridas", firmada el 28 de septiembre de 1954, y ratificada por Instrumento de 24 de abril de 1997.

2.4.1.2 Libertad de practicar su religión y de instruirla a sus hijos

La Convención prevé en su artículo 4º, los Estados contratantes otorgarán a los apátridas que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa a sus hijos.

2.4.1.3 Continuidad de residencia

La Convención regula en su artículo 10 continuidad de residencia en los siguientes casos:

1. Cuando un apátrida haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.
2. Cuando un apátrida haya sido deportado del territorio de un Estado Contratante durante la segunda guerra mundial, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el período que preceda y siga a su deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

2.4.1.4 Recibir el trato más favorable posible respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arrendamientos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles

En lo que respecta a la adquisición de bienes muebles e inmuebles el artículo 13 de la misma Convención dispone, los Estados contratantes concederán a todo apátrida el trato más favorable posible y, en ningún caso, menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en las mismas circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arrendamientos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

2.4.1.5 Derechos de propiedad intelectual e industrial

En cuanto a la protección de la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos o modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos relativos a la propiedad literaria, científica o artística, se concederá a todo apátrida, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que tenga su residencia habitual. Así lo preceptúa el artículo 14 de la Convención.

2.4.1.6 Libertad de circulación

Por lo que respecta a la libertad de circulación el artículo 26 de la Convención, dispone que todo Estado contratante concederá, a los apátridas que se encuentren legalmente en el territorio, el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar

libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

2.4.1.7 Documento de identidad

El artículo 27 de la Convención regula; los Estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo apátrida que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

2.4.1.8 Documento de viaje

El artículo 28 de la Convención, prevé los documentos de viaje que los Estados Contratantes expedirán a los apátridas que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados, documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público. Los Estados contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro apátrida que se encuentre en el territorio de tales Estados, y, en particular, examinarán con benevolencia el caso de los apátridas que, encontrándose en el territorio de tales Estados, no puedan obtener un documento de viaje del país en que tengan su residencia legal.

CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO NACIONAL Y ALGUNAS INSTITUCIONES JURÍDICAS INTERNACIONALES

3.1 Nacional

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

En la Constitución de 1917 se establecen diversas disposiciones para regular el fenómeno de la emigración, inmigración y tránsito de miles de extranjeros que entran a territorio nacional.

En principio el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en nuestro territorio todo individuo gozará de las garantías que otorga la misma, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Dispone que tanto los mexicanos como los extranjeros tienen derecho a gozar de las garantías individuales que otorga la constitución y sólo se podrán restringir o suspender, en los casos que así lo señale.

El artículo 3º preceptúa que todo individuo tiene derecho a recibir educación, por lo tanto gozarán de tal derecho los nacionales y extranjeros.

El artículo 5º dispone, a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Asimismo el artículo 8º consagra el ejercicio del derecho de petición. De este derecho, también podrán hacer uso los extranjeros, siempre que éste se formule por escrito y de manera pública y respetuosa, al que la autoridad deberá dar respuesta en breve término. Pero establece una restricción ya que en materia política sólo gozarán de este derecho los ciudadanos mexicanos.

El artículo 11 consagra la garantía de libre tránsito, al señalar que todo hombre tiene derecho para entrar en la República salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, en cuanto a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Respecto al término extranjero pernicioso Víctor Adame Oscar, en su libro Derecho Migratorio Mexicano, señala:

“No existe una disposición en particular que defina el supuesto extranjero pernicioso. Pero no se debe confundir el término extranjero pernicioso, con el supuesto del artículo 33 de la Constitución que se refiere a que el Ejecutivo de la

Unión hace abandonar el territorio nacional al extranjero por juzgar su permanencia inconveniente, ya que pernicioso 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 la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Éstos deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o necesariamente deban causarse (artículos 2108,2109 y2110 del C.C.).¹¹⁹

Artículo 14. Consagra la irretroactividad de la ley. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 (que corresponde a las formas en que se adquiere la nacionalidad mexicana). Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad 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.

El artículo 33 se debe analizar a la par del artículo 14 que consagra la garantía de audiencia, pues pareciera que se da una contradictoriedad entre ambos artículos, cuando el presidente hace uso de la facultad que le concede el 33 y hace abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, sin embargo ésta es una excepción al artículo 14. La facultad de hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo se ejerce por conducto de la Secretaría de Gobernación y no debe confundirse con las órdenes de salida del país o expulsiones a que se refiere la Ley General de Población.

En el artículo 24, se consagra la libertad de culto ya que todo hombre, es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por ley.

¹¹⁹ Victal Adame, Oscar. Op. Cit. p.21.

Respecto a la Rectoría del Desarrollo Nacional el artículo 25 dispone en sus tres primeros párrafos:

Párrafo 1º. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Párrafo 2º. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Párrafo 3º. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El apartado A del artículo 26 constituye el fundamento Constitucional de la planeación democrática, que se toma en cuenta para la formulación de criterios indispensables para elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y del que devienen los Programas de Desarrollo para responder a las necesidades que se presentan en la sociedad, tal como es el Programa de Regularización Migratoria, que se instrumentó para responder a las demandas por parte de extranjeros que permanecen en territorio nacional sin documentos de identidad y que desean regularizar su situación migratoria.

Artículo 26, apartado A:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación control y evaluación del plan y los programas de desarrollo: Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

En la parte relativa a la adquisición de bienes inmuebles por parte de extranjeros el artículo 27, noveno párrafo dispone:

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

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones 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 aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en el lugar permanente de su residencia inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

El autor Oscar Victal Adame, en su libro Derecho Migratorio Mexicano, señala:

“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 la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; 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 Argentino 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 la protección de su gobierno es unilateral, pues habría que recordar la definición de nacionalidad y soberanía de los estados, puesto que el gobierno extranjero no ha renunciado a su derecho de pertenencia y obligación de proteger a sus nacionales”.¹²⁰

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

¹²⁰ Victal Adame, Oscar. Op. Cit. p.25,26.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Y por último el artículo 123 contempla a los extranjeros y dispone que merezcan trato igual que los nacionales del país. Al ordenar que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil y que al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

Fracción VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

3.1.2 Códigos

3.1.2.1 Código Civil Federal

Publicado en el D.O.F el 1° de septiembre de 1932

El Código Civil Federal en su artículo primero señala, que sus disposiciones regirán en toda la República en asuntos del orden federal.

El artículo 12 refiere:

Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.

El Código Civil Federal, prevé la celebración de actos y contratos por parte de extranjeros, al respecto el artículo 147 de la LGP dispone:

"Los extranjeros y extranjeras, independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán adquirir títulos y valores de renta fija o variable, acciones y partes sociales, activos para la realización de actividades empresariales

y otras similares, realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y rústicos y derechos reales sobre los mismos, así como derechos de fideicomisario, con las restricciones señaladas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Inversión Extranjera y demás leyes aplicables, sin que para ello requieran permiso de la Secretaría de Gobernación.”

Todos los actos referidos anteriormente, podrán realizarse por los extranjeros directamente o por su representante, independientemente de que aquél se encuentre o no en el país. Por ello que en materia civil el Código Civil Federal, regula la aplicación del derecho extranjero y la situación de las personas morales extranjeras de naturaleza privada y sus alcances.

3.1.2.2 Código Federal de Procedimientos Civiles

Publicado en el D.O.F el 24 de febrero de 1943.

En relación con lo establecido por el Código Civil Federal, respecto a la celebración de los actos que pueden realizar los extranjeros, el Código Federal de Procedimientos Civiles regula los actos procesales necesarios para que se lleve a cabo la cooperación procesal internacional, en caso de que se llegue a un litigio internacional con un extranjero.

Artículo 543. En los asuntos del orden federal, la cooperación judicial internacional se regirá por las disposiciones del libro cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte.

Artículo 544. En materia de litigio internacional, las dependencias de la Federación y de las entidades federativas estarán sujetas a las reglas especiales previstas en el libro cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 545. La diligenciación por parte de tribunales mexicanos tratándose de notificaciones, recepción de pruebas u otros actos de mero procedimiento, solicitados para surtir efectos en el extranjero no implicará en definitiva, el reconocimiento de la competencia asumida por el tribunal extranjero, ni el compromiso de ejecutar la sentencia que se dictará en el procedimiento correspondiente.

3.1.2.3 Código de Comercio

Publicado en el D.O.F de 4 de junio de 1887.

Es importante conocer como regula el Código de Comercio a los extranjeros que realizan actos de comercio, siempre que la actividad a que se dediquen sea lícita y este permitida no habrá ningún inconveniente en su realización.

Artículo 3° se reputan en derecho comerciantes:

- I.** Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;
- II.** Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles, y
- III.** Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

El artículo 13 preceptúa:

Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio, según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas naciones, y lo que dispusieren las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros, sujetándose a las disposiciones del Código y demás leyes del país.

3.1.3 Leyes

3.1.3.1 Ley General de Población

Publicada en el D.O.F. de 7 de enero de 1974.

En el tema que me ocupa es de vital importancia entrar al estudio de la Ley General de Población, ya que constituye uno de los ordenamientos base en la aplicación del Programa de Regularización Migratoria, sólo me referiré a ella brevemente ya que más adelante entraré con detalle al estudio de la misma.

El artículo 1º, señala que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en la República; su objeto es regular fenómenos que afectan a la población en cuanto a volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Esta dividida en 9 capítulos referentes a temas como migración, inmigración, repatriación, registro nacional de población, registro nacional de ciudadanos, sanciones, procedimiento migratorio y procedimiento de verificación y vigilancia.

3.1.3.2 Ley General de Salud

Publicada en el D.O.F de 7 de febrero de 1984

En el Programa de Regularización migratoria entre los requisitos para adquirir la calidad migratoria de No Inmigrante, prevé que el extranjero que pretenda internarse en México se encuentre física y mentalmente sano a juicio de la autoridad sanitaria.

La Ley General de Salud, en su artículo 1º reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

El artículo 3° de la ley, establece que es materia de salubridad general:

Fracción XVII. La sanidad Internacional;

Artículo 351. Los servicios de sanidad internacional se regirán por las disposiciones de la Ley General de Salud, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría de Salud, así como por los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo II de la ley se regula la Sanidad en Materia de Migración.

Artículo 360. Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar a territorio nacional.

Los reconocimientos médicos que deban realizar las autoridades sanitarias tendrán preferencia y se practicarán con anticipación a los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad.

Cuando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas.

3.1.3.3 Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Publicada en el D.O.F el 11 de diciembre de 1995.

El artículo 1° determina su objeto: establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Es importante entrar al estudio de la ley porque dentro de las actividades de su competencia se encuentra: contener los flujos migratorios y salvaguardar los derechos de los migrantes, en coordinación con otras instancias, como más adelante lo señalaré.

Artículo 2°. El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integrará con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3°. Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de la ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos de país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley.

Artículo 4. Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3.1.3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

Esta ley tiene por objeto artículo 1º establecer las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. El tema que me ocupa forma parte de la administración pública federal centralizada.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Federal Centralizada.

Los Organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Es importante señalar que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (en lo sucesivo PGR), la PGR forma parte de la Administración Pública Centralizada, así lo señala el artículo 1º de la ley, ya que la ubica dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, es decir pertenece a la Administración Pública Centralizada.

De acuerdo con el artículo 17 de la ley, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Conforme al artículo 26, para el despacho de los asuntos de orden administrativo, el Poder ejecutivo de la Unión cuenta con 18 dependencias, pero sólo enlistaré las relacionadas con el tema que me ocupa:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Salud

3.1.3.5 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Publicada en el D.O.F el 27 de diciembre de 2002.

Artículo 1°. Esta Ley tiene por objeto organizar a la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

La PGR, participa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se encarga de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

El artículo 5 de la ley determina los asuntos en los que le corresponde participar a la Procuraduría General de la República:

- I.** Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- II.** Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia.
- III.** Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en los términos que prevea la Ley de Planeación.

3.1.3.6 Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Publicada en el D.O.F de 4 de agosto de 1994.

El artículo 145 de la Ley General de Población dispone: los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al Servicio de emigración, se regirán por las disposiciones del capítulo IX de la LGP que prevé el procedimiento migratorio y en forma supletoria, por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.

Así el artículo 1° párrafo 1° de la Ley del Procedimiento Administrativo preceptúa, que sus disposiciones son de orden e interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y

resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo prevé los elementos y requisitos con los que debe cumplir un acto administrativo y de acuerdo con el artículo 3º son los siguientes:

1. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
2. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
3. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
4. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
5. Estar fundado y motivado.
6. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la ley;
7. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
8. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.
9. Mencionar el órgano del cual emana
10. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
11. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
12. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
13. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y
14. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

En caso de omisión en el procedimiento migratorio que prevé la LGP se aplicara lo dispuesto en el artículo 16:

La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, observará las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en Ley Federal del Procedimiento Administrativo;

III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos.

V. Admitir las pruebas permitidas por la ley, y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;

VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento. O que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;

VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en la ley;

IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

3.1.3.7 Ley de Nacionalidad

Publicada en el D.O.F. el día 23 de enero de 1998.

El artículo 1º dispone que la ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37 apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Es importante su estudio ya que en algunos casos, los extranjeros obtienen la nacionalidad mexicana mediante el otorgamiento de carta de naturalización, (Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros) esté instrumento permite residir a los extranjeros en nuestro país de forma definitiva, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

Artículo 19. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

- I. Presentar solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;
- II. Formular las renunciaciones y protestas a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento (referente a la renuncia expresa a la nacionalidad que le sea

atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros).

La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

- III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional, y
- IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional un plazo de cuando menos durante los últimos cinco años anteriores a la fecha de su solicitud.

De acuerdo con el artículo 20 de la ley cuando un extranjero pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

I. Bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud cuando el interesado:

- a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento;
- b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;
- c) Sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica, o
- d) A juicio de la Secretaría haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación. En casos excepcionales, a juicio del Titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud. No será necesario que el domicilio conyugal se establezca en territorio nacional, cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano.

En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

III. Bastará una residencia de un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos. Si los que ejercen la patria potestad no hubieren solicitado la naturalización de sus adoptados o de los menores, éstos podrán hacerlo dentro del año siguiente contado a partir de su mayoría de edad, en los términos de.

La Carta de naturalización producirá sus efectos al día siguiente de su expedición.

Artículo 25. No se expedirá carta de naturalización, cuando el solicitante se encuentre en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. No cumplir con alguno de los requisitos que establece esta ley;
2. Estar extinguiendo una sentencia privativa de la libertad por delito doloso en México o en el extranjero, y
3. Cuando no sea conveniente a juicio de la Secretaría, en cuyo caso deberá fundar y motivar su decisión.

De acuerdo con el artículo 27 la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, previa audiencia del interesado, se pierde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y finalmente el artículo 29 dispone que la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización exclusivamente afectará a la persona sobre la cual recaiga la resolución respectiva. En todos los casos de pérdida de la nacionalidad mexicana, por naturalización, la Secretaría recabará previamente la opinión de la Secretaría de Gobernación.

3.1.3.8 Ley de Planeación

Publicada en el D.O.F. el día 5 de enero de 1983.

Esta ley regula la Planeación Nacional del Desarrollo, elemento indispensable para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento en el que se precisan los objetivos nacionales estrategias y prioridades encaminados a lograr un desarrollo integral del país, en el ámbito político, social, económico y cultural, también regirá el contenido de los programas creados en el ámbito de la planeación nacional democrática.

Para lograr un mejor entendimiento del tema resulta necesario su estudio, ya que los Programas de Regularización Migratoria 2001, 2004 y 2005 devienen del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006.

Así el artículo 1º de la Ley de Planeación preceptúa: sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere la ley, y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

De acuerdo con el artículo 2º de la ley, la planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 3º de la Ley de Planeación, define Planeación Nacional del Desarrollo:

Es la ordenación racional y sistemática de acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad, del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 9. Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

Artículo 21 de la Ley de Planeación.

Párrafo 2º. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Existen cuatro categorías de programas, que observarán congruencia con el PND, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben aun que sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor:

- **Programas sectoriales**, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución (artículo 23).

- **Programas institucionales**, aquellos que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las Entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento (artículo 24).
- **Programas regionales**, se referirán a las regiones que consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa (artículo 25).
- **Programas especiales** se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (artículo 26).

El artículo 28 de la Ley de Planeación dispone: el Plan y los programas deben especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 32. Una vez aprobado el Plan y los programas serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley al Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

3.1.3.9 Ley de Inversión Extranjera

Publicada en el D.O.F el 27 de diciembre de 1993.

El artículo 1º de la ley preceptúa, sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la república. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.

Es importante el estudio de la ley, ya que en el tema que me ocupa procede la regularización migratoria dentro de la calidad de No Inmigrante, en la característica migratoria de visitante de negocios o inversionista. También es importante porque existe

un gran número de extranjeros que realizan inversiones en México y resulta necesario establecer restricciones a determinadas actividades económicas o sociedades de inversión.

Artículo 4.

Párrafo 1°. La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo lo dispuesto en la ley.

Párrafo 3°. Para efectos de determinar el porcentaje de inversión extranjera en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación, no se computará la inversión extranjera que sea realizada indirectamente, en dichas actividades a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que estas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera.

Artículo 6. Las actividades económicas y sociedades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros son las siguientes:

- I.** Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería.
- II.** Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;
- III.** Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;
- IV.** Uniones de crédito;
- V.** Instituciones de banca de desarrollo, y
- VI.** La prestación de los servicios profesionales y técnicos.

La Inversión extranjera no podrá participar en las actividades y sociedades mencionadas directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna.

Artículo 7. La inversión extranjera sólo podrá participar en las actividades económicas y sociedades en los porcentajes siguientes:

I. Hasta el 10% en:

- Sociedades cooperativas de producción;

II. Hasta el 25% en:

- Transporte aéreo nacional;
- Transporte en aerotaxi; y
- Transporte aéreo especializado;

III. Hasta el 49% en:

- Instituciones de seguros;
- Instituciones de fianzas;
- Casas de cambio;
- Almacenes generales de depósito;
- Arrendadoras financieras;
- Empresas de factoraje financiero;
- Sociedades financieras de objeto limitado;
- Acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Administradoras de fondo para el retiro;
- Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivo para actividades industriales y extractivas ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;
- Impresión y publicación de periódicos para la circulación exclusiva en territorio nacional;
- Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
- Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir la acuicultura;
- Administración portuaria integral;
- Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior en términos de la ley de la materia;
- Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones y aeronaves y equipo ferroviario; y
- Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Los límites para la participación de inversión extranjera señalados en este artículo, no podrá ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o participación mayor a la que establece.

Artículo 8. Se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que a continuación se mencionan:

- I.** Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje;
- II.** Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;
- III.** Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público;
- IV.** Servicio privado de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y combinados;
- V.** Servicios legales;
- VI.** Sociedades de información crediticia;

- VII.** Instituciones calificadoras de valores;
- VIII.** Agentes de seguros;
- IX.** Telefonía Celular;
- X.** Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados;
- XI.** Perforación de pozos petroleros y de gas; y
- XII.** Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, y prestación del servicios público de transporte ferroviario.

3.1.3.10 Ley de la Policía Federal Preventiva

Publicada en el D.O.F el 4 de enero de 1999.

Es importante entrar al estudio de la Ley de la Policía Federal Preventiva, ya el artículo 151 de la Ley General de Población, faculta a la Secretaría de Gobernación (en lo sucesivo SEGOB), a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva (en lo sucesivo PFP), a llevar a cabo las siguientes diligencias:

1. Visitas de verificación;
2. Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;
3. Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;
4. Solicitud de informes;
5. Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos, y
6. Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.

El artículo 195 del Reglamento de la Ley General de Población, faculta a la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios migratorios y de la Policía Federal Preventiva, a ejercer sobre los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el país, las funciones de verificación y vigilancia que correspondan.

Con fundamento en lo anterior es necesario el estudio de la Ley de la Policía Federal Preventiva pues tiene ingerencia en el procedimiento migratorio a través de visitas de verificación y revisiones migratorias.

El artículo 1º de la Ley de la Policía Federal Preventiva dispone: es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

De acuerdo al artículo 3º, la Policía Federal Preventiva ejercerá en todo el territorio nacional las atribuciones que establece la ley, con estricto respeto a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales. Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, la Policía Federal Preventiva podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas.

El artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva regula sus atribuciones, contenidas en XV fracciones pero sólo me referiré a las relacionadas con el tema que me ocupa y son las siguientes:

Fracción III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

- a) Las zonas fronterizas y en tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
- b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
- c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación; y
- d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas;

Fracción IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

Fracción VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

Fracción VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fracción XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la ley de la materia; y las demás que le confieran ésta y otras leyes.

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del artículo 4, la PFP actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera.

3.1.3.11 Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Publicada en el D.O.F del 15 de julio de 1992.

Es importante el estudio de la ley ya que dentro de la calidad migratoria de No Inmigrante, se permite la internación a territorio nacional en la característica de Ministro de culto o Asociado religioso. Aunado a ello, la libertad de culto también constituye una garantía de todo individuo que se encuentre en territorio nacional, esto incluye a los extranjeros.

Al respecto la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público dispone en su artículo 13, que los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre que comprueben su legal internación y permanencia en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la LGP.

El artículo Quinto Transitorio de la ley señala que en tanto se revisa su calidad migratoria, los extranjeros que al entrar en vigor la ley se encuentren legalmente internados en el país podrán actuar como ministros de culto, siempre y cuando las iglesias y demás agrupaciones religiosas les reconozcan ese carácter, al formular su solicitud de registro ante la Secretaría de Gobernación o bien los ministros interesados den aviso de tal circunstancia a la misma Secretaría.

3.1.4 Reglamentos, decretos, acuerdos y circulares

3.1.4.1 Reglamento de la Ley General de Población

Publicado en el D.O.F el 12 de septiembre de 1996.

Es importante el estudio del Reglamento de la Ley General de Población, ya que en él encontraremos diversas disposiciones, que complementan a la LGP, sólo me referiré a él brevemente ya que en el capítulo dedicado al Programa de Regularización Migratoria, me ocuparé de los artículos aplicables.

El artículo 1º preceptúa: sus disposiciones son de orden público y tienen por objeto regular, de acuerdo con la Ley General de Población, la aplicación de la política nacional de población; la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Población; la promoción de los principios de igualdad entre el hombre y la mujer; la coordinación con las entidades federativas y los municipios en las actividades en materia de población, la entrada y salida de personas al país; las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, y la emigración y repatriación de los nacionales.

Artículo 6º. El Ejecutivo Federal, atendiendo a las necesidades del desarrollo nacional, formulará por conducto del Consejo Nacional de Población, los programas necesarios para aplicar la política de población; por conducto del Instituto, los

relativos a migración de nacionales y extranjeros, y por conducto de la Comisión Nacional de la Mujer, los programas respecto de la mujer.

Para la atención de los asuntos de orden migratorio, los servicios se dividirán en la forma siguiente de acuerdo con el artículo 90 del reglamento:

I. **Interior**, integrado por los servidores públicos de la Dirección General de Servicios Migratorios adscritos al servicio central, a puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional; y

II. **Exterior**, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero.

Artículo 91. Para la prestación de los servicios interior y exterior, se atribuyen las siguientes facultades:

I. El Servicio Interior, que tendrá a su cargo

A. El Servicio Central, al cual corresponde:

- a) La regulación del flujo y la estancia migratoria de los extranjeros.
- b) El establecimiento de los procedimientos operativos en materia migratoria.
- c) La dirección, distribución y vigilancia del personal encargado del ejercicio de la función.
- d) La imposición de las sanciones en los casos de violación a la ley o al Reglamento
- e) El desahogo de las consultas formuladas;
- f) El registro de extranjeros.
- g) La compilación de la estadística de la materia, y
- i) Las demás que fije la Secretaría.

B. Los servicios de delegaciones, puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional a los cuales corresponde:

- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en la ley, en el reglamento y las que dicte el Instituto.
- b) Verificar que la entrada y salida de personas al o del país, se efectúe de acuerdo con los requisitos legales correspondientes.
- c) Tramitar los asuntos en materia migratoria de acuerdo con las facultades delegadas expresamente por el Comisionado.
- d) Expedir a los extranjeros y extranjeras la documentación migratoria de acuerdo con la normatividad aplicable y las disposiciones que emita el Instituto.

II. Al Servicio Exterior:

- a) Aplicar, en auxilio de la autoridad migratoria, las disposiciones contenidas en la ley, en el reglamento y en las de orden administrativo dictadas por la Secretaría.
- b) Expedir la documentación de los extranjeros y extranjeras que sean autorizados

para internarse al país.

c) Auxiliar y apoyar a los migrantes mexicanos en el extranjero.

d) Elaborar los informes estadísticos que se les requiera a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

3.1.4.2 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Publicado en el D.O.F el 30 de junio de 2002.

Conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Gobernación, el despacho de asuntos de su competencia contenidos en XXXII fracciones pero sólo enlistaré los relacionados con mi tema:

Fracción IV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

Fracción VI. Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución; y

Fracción XXXI. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos.

Es importante el estudio del reglamento ya que como lo señala el artículo 1º del reglamento, la Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3º. La Secretaría de Gobernación a través de sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetivos, estrategias y programas establecidos en el marco del Sistema Nacional de Planeación y a las políticas y programas que determine el Presidente de la República.

Derivado de lo anterior la Secretaría de Gobernación ocupa un papel muy importante en el Programa de Regularización Migratoria, ya que es esta Secretaría, a través del INM, la que controla los asuntos de orden migratorio y establece las atribuciones que corresponden al INM, y al Comisionado y señala las unidades de apoyo con las que contará para el desempeño de sus funciones.

Artículo 30. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativo desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este reglamento les confiere y, en su caso, las específicas que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.

El Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En el artículo 31 se establecen los órganos administrativos desconcentrados, dependientes de la Secretaría de Gobernación y entre ellos se encuentra el **Instituto Nacional de Migración**.

3.1.4.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Publicado en el D.O.F, el 28 de agosto de 1998.

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: a la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los asuntos de su competencia contenidos en XII fracciones, pero sólo me referiré a las relacionadas el tema que me ocupa:

Fracción V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana: obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

Fracción VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

Fracción VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

Fracción X. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

De conformidad con el artículo 1º del Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta dependencia tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la Ley sobre la Celebración de Tratados y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2º. Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores ejecutar la política exterior de México, promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

3.1.4.4 Decreto de creación del Instituto Nacional de Migración

Publicado en el D.O.F de 19 de octubre de 1993.

El Presidente Constitucional Carlos Salinas de Gortari en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creó el Instituto Nacional de Migración, para fortalecer y ampliar las funciones de la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que como órgano técnico especializado, atendiera con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria, como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia (artículo 2).

El Instituto se integra con: un Consejo, un Comisionado, las coordinaciones de: Regulación de Estancia, Jurídica y de Control de Inmigración, planeación e Investigación, de Relaciones Interinstitucionales, una Dirección de Administración, y las Delegaciones Regionales (artículo 4).

El Consejo del Instituto Nacional de Migración: es un órgano de consulta en la materia; estará presidido por el titular de la Secretaría de Gobernación y se integrará con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Función Pública; de Economía; Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo y la Procuraduría General de la República (artículo 5).

Artículo 6. El INM estará a cargo de un Comisionado, que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación.

El artículo 7, establece las atribuciones del Comisionado del Instituto.

En los artículos 8 al 13 se establecen las atribuciones de las Coordinaciones de Regulación de Estancia; Jurídica y de Control de Inmigración, de Planeación e Investigación, de Relaciones Interinstitucionales y de la Dirección de Administración.

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

Publicado en el D.O.F de 9 de agosto de 1998.

Dado a conocer y expedido por el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 11 y 90 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14,16,17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 7º y demás relativos de la Ley General de Población; 1º,2º,4º,38,40 fracción I, 48, 82 y 95 de su Reglamento; 1º,4º 27 y 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; y 1º,3º y 4º del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración.

Artículo 4º.- Se delegan en el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y en el Comisionado del INM, las facultades de decisión y ejecución respecto de los siguientes trámites:

- 1.....;
- 2.....;
- 3.....;
- 4.....;
- 5.....;
- 6.....;
- 7.....;
8. Regularización migratoria (Ley General de Población: Artículos 42; 46; 48; Reglamento de la Ley General de Población Artículo 64)

3.1.4. 6 Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración

Dado a conocer mediante la circular 014/2000, publicada en el D.O.F del jueves 21 de septiembre de 2000. Y emitido por el entonces Comisionado del INM Alejandro Carrillo Castro, para el establecimiento de un programa de mejora regulatoria y simplificación administrativa, en los trámites que se realizan ante el INM, orientado a hacer más eficiente la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites, con el objeto de eficientar la actuación del servidor público.

Los trámites y requisitos contenidos en el manual, se refieren a la internación, estancia y salida de los extranjeros, considerando en la Sección primera a los no inmigrantes, sección segunda inmigrantes y en la sección tercera a los inmigrados, con sus respectivas características y modalidades según lo determina la LGP.

3.2 Algunas Instituciones Jurídicas Internacionales

3.2.1 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de Agosto de 1789

Desde la Declaración de 1789, ya se consagraban derechos fundamentales naturales e inalienables, a todo ser humano, y hoy en día esos derechos son las garantías individuales establecidas en nuestra Carta Magna en el Título Primero Capítulo I. De las garantías individuales. De ellas gozan todos los individuos sin importar su nacionalidad, sexo o condición.

La declaración está integrada por 17 artículos de los cuales el 1º preceptúa los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Este artículo no hace distinción alguna entre nacionales y extranjeros, respecto a sus derechos, es decir deberán observarse sin importar su condición.

En los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 se consagran derechos naturales del hombre, tales como: la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión y la igualdad.

Conforme a los artículos 7,8 y 9, la ley no puede establecer más penas que las estrictamente necesarias y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y aplicada legalmente.

En los artículos 10 y 11 se consagran la libertad de culto y la libertad de expresión, respectivamente, derechos de los cuales también gozan los extranjeros.

En el artículo 16, se consagra que la sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de los poderes, carece de Constitución. Y finalmente en el artículo 17 se estableció el derecho de propiedad, derecho inviolable y sagrado del que nadie podía ser privado, excepto si la necesidad pública, lo exigía claramente y con la condición de una justa y previa indemnización.

3.2.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Declaración adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, consagra las mismas garantías individuales sin hacer distinción alguna entre los individuos.

En los artículos 1 y 2 se proclama, que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que tienen todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, **origen nacional o social**, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

En los artículos 3 a 21 se consagran los derechos civiles y políticos de todos los seres humanos, incluidos los siguientes:

- El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal;
- El derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho al recurso judicial efectivo, el derecho a un juicio imparcial;
- La libertad de circulación, el derecho de asilo, el derecho a la nacionalidad;
- El derecho a contraer matrimonio y el derecho de propiedad;
- La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de opinión y expresión;
- La libertad de reunión pacífica y de asociación;
- El derecho a participar en el gobierno y a la igualdad de acceso a las funciones públicas.
- En los artículos 22 a 27 se establecen los derechos económicos, sociales y culturales de todos los seres humanos, incluidos los siguientes:

- El derecho a la seguridad social;
- El derecho al trabajo; el derecho a recibir un salario igual por un trabajo de igual valor;
- El derecho a constituir sindicatos y a afiliarse a ellos;
- El derecho al descanso;
- El derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar;
- El derecho a la educación y a participar en la vida cultural de la comunidad.

En los artículos finales, de 28 a 30, se reconoce que toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en que los derechos humanos consagrados en la Declaración pueden realizarse plenamente, que esos derechos sólo pueden ser limitados con el objeto de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de otros, y que cada persona tiene deberes y responsabilidades ante la comunidad en que vive.

3.2.3 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Depositario: ONU

Lugar de adopción: Nueva York. EUA.

Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1990.

Suscrito por México: 22 de mayo de 1991. Vinculación de México: Aprobación del Senado: 14 de diciembre de 1998, según decreto publicado en el D.O.F el 10 de febrero de 1999. Ratificación del Presidente 8 de marzo de 1999.

Status: No esta en vigor.

Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

La Convención consta de 93 artículos dividida en IX partes.

La parte I se refiere a alcance y definiciones

El artículo 1º dispone: la Convención será aplicable, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción, por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

Para los efectos de esta Convención de acuerdo con el artículo 2º, numerales 1 y 2 inciso a) y b) se entenderá por:

1. Trabajador migratorio: toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

2. a) Trabajador fronterizo: todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que regrese cada día o al menos una vez por semana.

b) Trabajador de temporada: todo trabajador migratorio cuyo trabajo, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año.

El término "**familiares**" se refiere a las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate, (artículo 4 de la Convención).

El artículo 5 establece que para los efectos de la Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares:

a) Serán considerados **documentados o en situación regular** si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte;

b) Serán considerados **no documentados o en situación irregular** si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso anterior.

Parte II: No discriminación en el reconocimiento de derechos

Parte III: Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familiares se encuentran consagrados en los artículos 8 a 34 de la convención y entre ellos destacan:

- La libertad de tránsito;
- La libertad de pensamiento y de culto;
- Derecho a la propiedad y a una indemnización justa en caso de expropiación;
- Derecho a la libertad y seguridad personales;
- Derecho de igualdad ante los tribunales y las cortes de justicia;
- Derecho a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional;
- Derecho a no ser privado de su autorización de residencia o permiso de trabajo ni expulsado por el sólo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo;
- Derecho a un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración
- Derecho de reunión y asociación;
- Derecho a la seguridad social;

- Derecho a la educación;
- Derecho a transferir sus ingresos y ahorros y sus efectos personales y otras pertenencias, al terminar su permanencia en el Estado de empleo;

El artículo 35 advierte que ninguna de las disposiciones de la parte III de la Convención se interpretará en el sentido de que implica la regularización de la situación de trabajadores migratorios o de familiares suyos no documentados o en situación irregular o el derecho a que su situación sea así regularizada.

En la Parte IV se consagran otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular

El artículo 36 dispone que los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular en el Estado de empleo gozarán de los derechos enunciados en la parte IV de la Convención, además de los enunciados en la parte III.

En los artículos 37 a 46 se consagran otros derechos, entre ellos los siguientes:

- Derecho a ser informado de las condiciones de su admisión, estancia y a las actividades remuneradas que podrán realizar, así como de los requisitos que deberán cumplir en el Estado de empleo;
- Derecho a ausentarse temporalmente sin que ello afecte a la autorización que tengan de permanecer o trabajar;
- Derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y a ser elegidos en las elecciones celebradas en ese Estado;
- Derecho a disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía le concede tales derechos;
- Los trabajadores migratorios estarán exentos, del pago de derechos e impuestos en concepto de importación y exportación por sus efectos personales y enseres domésticos, así como por el equipo necesario para el desempeño de la actividad remunerada para la que hubieran sido admitidos en el Estado de empleo;

En la Parte V se establecen disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios y sus familiares

Parte VI. Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares

Al respecto el artículo 68 dispone los Estados Partes incluidos los Estados de tránsito, colaborarán con miras a impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegal o clandestino de los trabajadores migratorios en situación irregular. Entre las medidas que se adopten con ese objeto dentro de la jurisdicción de cada Estado interesado, se contarán:

- a) Medidas adecuadas contra la difusión de información engañosa en lo concerniente a la emigración y la inmigración;

b) Medidas para detectar y eliminar los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares y para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que organicen o dirijan esos movimientos o presten asistencia a tal efecto;

c) Medidas para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular.

Los Estados de empleo adoptarán todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación en su territorio de trabajadores migratorios en situación irregular, incluso, si procede, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de esos trabajadores. Esas medidas no menoscabarán los derechos de los trabajadores migratorios frente a sus empleadores en relación con su empleo.

Las partes VII, VIII y IX se refieren a la aplicación de la Convención, disposiciones generales y disposiciones finales respectivamente.

3.2.4 Conferencia Regional sobre Migración

La Conferencia Regional sobre Migración (en lo sucesivo CRM) se creó a iniciativa de México para fomentar el diálogo sobre el tema migratorio en la región de América del Norte y Central. Tuvo su primera reunión en la ciudad de Puebla en 1996. Por ello, se le conoce también como el "proceso Puebla". La CRM es un foro de diálogo e intercambio de información, para fomentar el desarrollo de las políticas públicas que en materia migratoria desarrolla cada país. En su segunda reunión (Panamá 1997), la CRM decidió organizarse en reuniones anuales viceministeriales de las que surge el mandato de establecer un Grupo Regional de Consulta, formado por funcionarios a nivel técnico, con el mandato de instrumentar un Plan de Acción, preparar las reuniones viceministeriales y hacer recomendaciones para las mismas.

Los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Los países observadores de la CRM son: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú.

Organismos Internacionales Observadores de la CRM: La Organización Internacional para las Migraciones (OIM); el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la División de Población de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana para los Derechos Humanos (CIDH), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes.

Las reuniones de la CRM son anuales a partir de 1997, pero en mi tema sólo me ocupare de las más recientes, a efecto de aportar la información más reciente sobre el fenómeno migratorio.

3.2.4.1 VIII CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN

Celebrada en Cancún los días 29 y 30 de mayo de 2003.

Los Viceministros analizaron los aspectos del fenómeno migratorio y resaltaron el impacto positivo de las migraciones debidamente organizadas, seguras y ordenadas.

Se instó a los países miembros la necesidad de que el Proceso Puebla continúe perfeccionándose, para que permanezca como un mecanismo flexible y dinámico para el mejoramiento de sus procedimientos y la consecución de sus objetivos, mediante los siguientes lineamientos y acciones:

- Profundizar en el respeto a los derechos humanos de los migrantes, indistintamente de su condición migratoria, poniendo especial atención a grupos vulnerables como mujeres, niños y niñas.
- Intensificar el combate al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, haciendo de las fronteras espacios seguros y ordenados. Además de alertar a los migrantes sobre los riesgos que conlleva la migración irregular.
- Reforzar la coordinación entre las autoridades para garantizar que la repatriación de los migrantes se lleve a cabo de manera segura, digna y ordenada.
- Incluir el "Proyecto Piloto para el retorno voluntario y reinserción social de niños y niñas víctimas del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas" dentro del tema sobre Derechos Humanos.

3.2.4.2 IX CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACION

Celebrada en la Ciudad de Panamá los días 20 y 21 de mayo de 2004.

Se examinaron distintos aspectos del fenómeno migratorio, teniendo como premisa la importancia que ha ido adquiriendo el tema migratorio y su interacción con áreas como el desarrollo, la seguridad, la salud y el comercio.

Expresaron la necesidad de que el Proceso Puebla, continúe fortaleciéndose y consolidándose para lo que acordaron:

- Exhortar a los países miembros a fortalecer su legislación en materia de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, e insistir a los países miembros sobre la firma y/o ratificación de la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus dos Protocolos sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas.
- Instar a los países miembros a desarrollar programas de asistencia y de reinserción social de las víctimas de trata afectadas por esta actividad ilícita.
- Reconocer que los problemas provocados por las maras que resultan en delincuencia transnacional organizada, deben ser abordados desde una perspectiva

de cooperación migratoria regional, a fin de lograr una acción efectiva para su combate.

3.2.4.3 X CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN

Celebrada en la ciudad de Vancouver, Columbia Británica, Canadá, el 10 y 11 de marzo del 2005.

Los países miembros destacaron la importancia que el tema de la décima CRM, "integración y ciudadanía", tenía en garantizar que la migración fuera un fenómeno exitoso y positivo, mediante el cual las aspiraciones económicas, sociales y culturales de los migrantes y de las sociedades receptoras se pudieran realizar:

- Se aprobó que, en determinadas situaciones, el fondo de reserva de la CRM sea utilizado para el pago de transporte por vía aérea en el Retorno Digno, Seguro y Ordenado de Migrantes Regionales.
- Se instó a los países miembros de la CRM a llevar a cabo, la capacitación de funcionarios de migración y policía en materia de derechos humanos, presentada por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes.
- Se agradeció al gobierno de Honduras por el informe brindado, en su calidad de Presidencia Pro-Témpore del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), sobre los avances en las iniciativas de la Visa Única y del Pasaporte Centroamericano, que facilitarán la libre movilización en el área y reforzarán la identidad y la integración en la región.

3.2.5 Declaraciones de los Organismos No Gubernamentales sobre el tema del fenómeno migratorio, ante las distintas Conferencias Regionales sobre Migración

3.2.5.1 Declaración de la red regional de organizaciones civiles para las migraciones (RROCM) ante la VIII conferencia regional sobre migración, (Cancún 26- 30 de mayo de 2003)

Durante esta Conferencia, que tuvo lugar en México. Se presentó la oportunidad de facilitar el intercambio de información y propuestas sobre el tema de la trata de migrantes y se profundizó en mecanismos para incidir en la disminución del tráfico de personas.

Reflexiones y propuestas:

- Determinaron que la adecuación o producción de legislaciones nacionales sobre los procesos de verificación del estatus migratorio, detención, deportación y recepción de migrantes, que garanticen el respeto de los derechos humanos, constituyen una herramienta útil para ejercicios de monitoreo.

- Los grupos más vulnerables los constituyen los solicitantes de asilo y refugio inmersos en los flujos migratorios, por lo que requieren mayor atención por parte de las autoridades de los países receptores para brindarles orientación, protección y regularización.
- Destacaron la solicitud de Opinión Consultiva No.18 presentada por el gobierno de México a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos relativa a los derechos laborales de los migrantes. La consulta motivo respuestas positivas de los gobiernos de Canadá, Honduras y Costa Rica.
- En materia de legislación, la Red Regional propuso que se incluyeran los temas de prevención, asistencia, protección, indemnización, regularización y repatriación de las víctimas y penalización de los tratantes y traficantes.
- Respecto al Plan Puebla Panamá señalaron que en la búsqueda de desarrollo y mayor integración de los países de la región se concedió especial relevancia a la suscripción de tratados comerciales y proyectos. Si bien estos mecanismos pueden generar riqueza, la dinámica de mercado no garantiza que ésta se distribuya equitativamente, creándose con ello razones para una mayor migración.
- Señalaron que se ha evidenciado una progresiva presencia de inseguridad que ha desvirtuado el tratamiento de las migraciones, tendiendo a criminalizar la movilidad de las personas, lo que ha favoreciendo la discriminación, el racismo y la xenofobia en las comunidades de origen tránsito y destino, en perjuicio de la población migrante.

3.2.5.2 Declaración de la red regional de organizaciones civiles para las migraciones – RROCM – ante la IX conferencia regional sobre migración Panamá, 17-21 de mayo 2004

En las anteriores Conferencias Regionales sobre Migración se planteó que la migración irregular de personas no constituía una amenaza y que por lo tanto, todas las personas que migran deben contar con la garantía de que sus derechos serán respetados en todo momento del tránsito, destino y retorno a sus países de origen. Partiendo de dicho principio y de que es responsabilidad del Estado proteger a sus ciudadanos sin importar el lugar donde se encuentren, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) insistió en varios aspectos.

- Determinaron necesario que los países de la región que forman parte de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, hagan una revisión y adecuen su legislación nacional y garanticen su aplicación. Al mismo tiempo, instó a los países de la región que no la habían ratificado, a que lo hicieran para el bien de los derechos humanos de sus conciudadanos.
- Reconocieron los esfuerzos concretos de varios gobiernos de la región por responder a las justas demandas de sus connacionales en los Estados Unidos. Sin embargo llama la atención en dos sentidos:

Primero. La dinámica migratoria en la región no es únicamente aquella que se produce hacia los países del norte y que utiliza Centroamérica y México como territorio de tránsito. Como se ha planteado en otras ocasiones, hay una importante dinámica migratoria sur-sur, que si bien tiene algunas características comunes con la migración hacia el norte, también demanda una atención especial en países como Haití, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Segundo. Los migrantes en tránsito son especialmente vulnerables y por lo tanto requieren de una protección y asistencia especiales y adecuadas a las particularidades de su situación y necesidades. Por ello reiteraron la petición por el fortalecimiento de los servicios consulares, principalmente en países de tránsito. Destacaron como buena práctica la implementación de servicios a través de consulados móviles ya que el acceso a la identificación personal es un derecho básico de toda persona y un deber del Estado proveérsela.

- Se llamó a los gobiernos a procurar una atención más adecuada y especializada a favor de grupos vulnerables como: niños, niñas, adolescentes y mujeres migrantes, muchos de ellos indígenas; que se enfrentan a mayores riesgos, incluyendo la trata de personas. Dentro de los sectores vulnerables, reiteraron su preocupación por los solicitantes de asilo y refugio inmersos en los flujos migratorios a fin de que reciban la orientación, protección y regularización en los países receptores.
- Señalaron que la voluntad política, debía materializarse en la asignación de fondos, en las prioridades que las necesidades plantean. Se instó a los gobiernos a comprometer a la iniciativa privada en la creación de fondos para la atención de migrantes, la prestación de algunos servicios de manera gratuita o a bajos costos, etc.
- Consideraron necesario avanzar en la creación de mecanismos que faciliten los movimientos regulares y que eviten que los migrantes recurran a la irregularidad, pues los coloca en una situación de mayor riesgo y vulnerabilidad. La falta de mecanismos que faciliten los movimientos regulares favorece el crecimiento de las redes de delincuencia organizada dedicadas al tráfico o la trata de personas y genera un espacio que dificulta el combate a la corrupción y la impunidad.

3.2.5.3 Declaración de la red regional de organizaciones civiles para las migraciones – RROCM – ante la X conferencia regional sobre migración, (Vancouver, Canadá del 8 al 11 de marzo de 2005)

Propuestas:

- En el contexto de globalización, el tema migratorio requiere de una especial atención y de respuestas concretas y estructurales por parte del gobierno y la sociedad. Consideraron necesario crear políticas públicas que aborden el fenómeno de manera integral, considerando las causas como las consecuencias de las migraciones, así como su impacto social, económico, político y cultural y el

beneficio económico que generan tanto en sus países de origen como en los de tránsito y destino.

- Garantizar el respeto a los derechos humanos de la población migrante y los de sus familiares, que regulen los procesos migratorios, como una forma de disminuir los riesgos de la migración irregular, indocumentada o no autorizada, entre los cuales se presenta la muerte de personas.
- Dado que el tema de la X Conferencia se refiere a Ciudadanía y Migración, es importante encaminar esfuerzos para fortalecer los programas de regularización de migrantes para el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- Consideraron necesario tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se sitúa a los adolescentes migrantes que transitan por México, Centroamérica y el Caribe, ya que al realizarse operativos contra las bandas juveniles o *maras* se les asocia con este fenómeno y se les detiene indiscriminadamente.
- Reiteraron la propuesta de realizar un diagnóstico general, en cada uno de los países de la región, sobre la situación de los y las migrantes menores de edad no acompañados. El propósito de este proyecto es, diseñar directrices regionales para la protección de los derechos humanos de los niños y adolescentes migrantes, en especial de aquellos que viajan no acompañados. Con fundamento en instrumentos regionales e internacionales especializados en los derechos de la niñez y el derecho internacional de los derechos humanos. Para el mejor desarrollo de este proyecto se insto a los gobiernos de la CRM a llevar a cabo este proyecto de manera conjunta con los miembros de la RROCM.

CAPÍTULO IV. AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA; NACIONALES E INTERNACIONALES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

4.1 Autoridades nacionales

4.1.1 Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos

La competencia de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regularización migratoria, la determina el artículo 2° de la Ley General de Población al disponer que será el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, quien dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

El artículo 33 de la Constitución, consagra la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Cuando el Ejecutivo de la Unión hace uso de la facultad que le concede el artículo 33 y hace abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, pareciera que hay contradictoriedad entre los artículos 33 y 14 que consagra la garantía de audiencia, pero no es así ya que esta se convierte en una excepción al artículo 14, pues esta facultad se ejerce por conducto de la Secretaría de Gobernación en muy contados casos.

4.1.2 Secretaría de Gobernación

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, organiza, estructura y distribuye la competencia de la Secretaría de Gobernación en XXXII fracciones de las cuales, las relacionadas con mi tema son las siguientes:

Fracción IV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

Fracción VI. Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución; y

Fracción XXXI. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos.

El artículo 1° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación dispone:

La Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, reglamentos, decretos, acuerdo y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 3° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación dispone:

La Secretaría de Gobernación a través de sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetivos, estrategias y programas establecidos en el marco del Sistema Nacional de Planeación y a las políticas y programas que determine el Presidente de la República.

Esta dependencia tiene a su cargo la aplicación del Programa de Regularización Migratoria a través del INM, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, como lo establecen los artículos 30 y 31 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 30. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativo desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este Reglamento les confiere y, en su caso, las específicas que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.

El Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 31. La Secretaría de Gobernación cuenta con 15 órganos administrativos desconcentrados entre ellos:

El Instituto Nacional de Migración.

La competencia de la Secretaría de Gobernación en materia de regularización migratoria se encuentra fundamentada en los siguientes artículos de la LGP y el RLGFP.

Artículo 3° de la LGP. Corresponderá a la Secretaría de Gobernación dictar y ejecutar o en su caso promover ante las dependencias competentes o entidades las medidas necesarias para:

Fracción III. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantee el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

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

En el artículo 7 de la LGP, se advierte que por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos

III. Aplicar la ley y su reglamento, y

IV. Las demás facultades que le confiere la ley y su reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

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

El artículo 42 de la LGP dispone: No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de algunas de las características.

En el programa de regularización migratoria la regularización se permite en las características de Visitante y Estudiante (Fracción III y VII respectivamente).

Artículo 110 del RLGP. Las solicitudes de internación, permanencia o cambio de calidad o característica migratoria, deberán contener los datos y requisitos establecidos por la Secretaría, que correspondan a la condición migratoria que se pretenda obtener.

Artículo 111 del RLGP. La Secretaría tendrá las más amplias facultades para requerir documentación relativa al trámite solicitado y exigir la comprobación de los datos y requisitos de la solicitud, para investigar la veracidad de los datos y documentos aportados, y si existe algún antecedente del extranjero o extranjera que impida su internación o permanencia en el país.

4.1.3 Secretaría de Relaciones Exteriores

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, organiza, estructura y distribuye la competencia de los asuntos de la Secretaría de Relaciones Exteriores en XII fracciones, pero sólo enlistaré las relacionadas a mi tema:

Fracción V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

Fracción VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

Fracción VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

Fracción X. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

Artículo 1. La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Las actividades de la SRE, relacionadas con el tema que me ocupa se encuentran determinadas en los siguientes artículos de su reglamento:

Artículo 14. Corresponderá a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares:

Fracción IX. Promover y realizar estudios en coordinación con otras entidades de la Administración Pública Federal respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;

Fracción XV. Participar en los trabajos de las áreas competentes y otras dependencias de la Administración Pública Federal, en lineamientos y propuestas de México en materia de documentación migratoria. Ser el enlace de la SRE con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración en materia migratoria;

Fracción XVIII. Llevar las estadísticas de los actos consulares y migratorios que efectúen las oficinas consulares, vigilar que los informes sean rendidos de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia y notificar a estas últimas el tipo de cambio con que deberán operar para el cobro en moneda extranjera de los servicios que prestan.

De acuerdo con el artículo 26, también corresponderá a la SRE, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

- I. Dictaminar sobre los asuntos relacionados con nacionalidad y naturalización;
- II. Expedir certificados de nacionalidad mexicana y declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento, así como cartas de naturalización;
- III. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales o industriales, así como para formar parte de asociaciones y sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para constituirse y reformar sus estatutos, para aceptar socios extranjeros y adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos. Igualmente, otorgar la autorización relacionada con la constitución o modificación de fideicomisos y llevar el registro de las anteriores licencias o autorizaciones concedidas.

4.1.4 Instituto Nacional de Migración

Creado por Decreto del Presidente Carlos Salinas de Gortari, publicado en el D.O.F de 19 de octubre de 1993.

El artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación dispone:

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

Asimismo para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servicios públicos que se requiera y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El INM ejercerá las facultades que le confiere la Secretaría de Gobernación, sobre asuntos migratorios, la LGP y su reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos y acuerdos del Ejecutivo Federal, así lo establece el artículo 42.

El artículo 43 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, enlista las atribuciones del Instituto en XXI fracciones, pero sólo me ocupare de las relacionadas con el conocido como Programa de Regularización Migratoria.

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

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

Fracción III. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;

Fracción VIII. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación a la SRE y a las delegaciones del INM;

Fracción IX. Imponer las sanciones previstas por la LGP y su reglamento;

Fracción XII. Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto;

Fracción XIII. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las normas de inmigración que convengan al país.

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

Fracción XIX. Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite.

Artículo 44. El Instituto Nacional de Migración estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial, y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación

estarán a cargo de un Comisionado quien será nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

Como unidades de apoyo al Comisionado se establecen: la Coordinación de Regulación de Estancia, la de Control de Migración, la de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales, la de Delegaciones, la Jurídica, la de Planeación e Investigación y la de Administración, así como la Unidad de Comunicación Social y las Delegaciones Regionales.

El artículo 49 del Reglamento Interior de la SEGOB establece las atribuciones de la Coordinación de Regulación de Estancia del INM. (Coordinación encargada de llevar a cabo el Programa de Regularización Migratoria), y sus atribuciones son las siguientes:

I. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrante en lo relativo a turistas, transmigrantes, visitantes, ministros de culto y asociados -religiosos, asilados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, locales y provisionales, y corresponsales;

II. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrantes en lo relativo a rentistas, inversionistas, profesionales, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas, y asimilados;

III. Resolver en relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado;

IV. Dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la LGP, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;

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

VI. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

El INM actuará a través del Comisionado de dicho Instituto y las atribuciones del Comisionado se encuentran delimitadas en XV fracciones del artículo 48 del Reglamento Interior de la SEGOB pero sólo referiré las relacionadas con el tema que me ocupa y son las siguientes:

Fracción I. Fungir como Secretario del Consejo Técnico del INM;

Fracción II. Dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia;

Fracción III. Solicitar a las autoridades competentes, con apego a las disposiciones legales aplicables, información sobre la situación que guarda la evolución del fenómeno migratorio, en su ámbito de competencia;

Fracción IV. Establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, del gobierno del Distrito Federal y municipales que participen en la promoción y control de flujos migratorios;

Fracción VI. Informar periódicamente al Secretario de Gobernación y al Subsecretario de la materia, sobre el desempeño de las funciones del Instituto y de los resultados alcanzados en la aplicación de las políticas tendientes a alentar y controlar los flujos migratorios;

Fracción VIII. Ejercer los recursos que aporten los sectores público y privado derivados de convenios para la realización de proyectos o programas específicos en materia migratoria;

Fracción X. Proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas de tipo financiero, que permitan el desarrollo y la debida continuidad de los programas y proyectos institucionales, así como de infraestructura básica para la operación sustantiva del Instituto;

Fracción XX. Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

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

Artículo 57. Las Delegaciones Regionales ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado del Instituto, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado a través de las áreas centrales.

Artículo 58. Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros que, en los términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren ilegalmente en el territorio nacional.

El INM también contará con los grupos beta que tienen como objeto principal la protección y defensa de los migrantes, principalmente de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados.

Sirve de fundamento a lo anterior, el artículo 137 del RLGP:

La Secretaría podrá crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados; dichos grupos se crearán en el marco de los acuerdos de coordinación, que para el efecto se celebren con los ejecutivos de las entidades federativas, considerando en todo caso, la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 138 del RLGP. El Instituto coordinará la operación y funcionamiento de los grupos a que alude el artículo anterior, y en los mismos podrán participar de manera conjunta, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal.

“Actualmente para la protección de los migrantes en la zona sur existen cuatro grupos beta con un total de 45 agentes: Acayucan, Veracruz (6); Tenosique, Tabasco (10); Comitán (10) y Tapachula (19) en Chiapas. Entre 2001 y 2004 estos grupos lograron incrementar la asistencia a migrantes en 43% de 6,820 a 9,727. La orientación a migrantes se cuadruplicó al pasar de 54,280 a 215,111 y se entregaron 83,043 cartillas de migrante en 2004, que representa un 82% más que en 2001¹²¹”

4.1.5 Policía Federal Preventiva

El artículo 16 de la LGP dispone: el personal de los servicios de migración dependiente de la Secretaría de Gobernación y la PFP tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.

Artículo 17 de la LGP.

Con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tengan carácter internacional, queda a cargo de la Policía Federal Preventiva.

Artículo 151 de la LGP. Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de la ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la PFP podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:

- I. Visitas de verificación;
- II. Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;
- III. Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;
- IV. Solicitud de informes;
- V. Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos; y
- VI. Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.

El artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva regula sus atribuciones, contenidas en XV fracciones, pero sólo me referiré a las relacionadas con el tema que me ocupa y son las siguientes:

¹²¹ **Propuesta de una política migratoria integral en la frontera sur de México.** 1ª edición. Edit. INM-Centro de Estudios Migratorios. México. 2005. p. 3

Fracción III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

- a)** Las zonas fronterizas y en tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
- b)** Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
- c)** Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación; y
- d)** Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas;

Fracción IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

Fracción VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

Fracción VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fracción XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

Fracción XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la ley de la materia; y otras leyes.

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del artículo 4, la PFP actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera.

4.1.7 Policía Federal de Migración

El decreto de creación del INM refiere a la Policía Federal de Migración, pero no establece ningún principio sobre su organización y funciones, así como su posible intervención en el aseguramiento de extranjeros, lo que también constituye materia de un ordenamiento jurídico, que a la fecha no ha sido emitido.

4.2 Autoridades Internacionales

4.2.1 Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia con sede en Holanda, es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia forma parte integral de la Carta de Naciones Unidas.

El artículo 1° del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dispone: La Corte Internacional de Justicia, establecida por la Carta de las Naciones Unidas como órgano judicial principal de las Naciones Unidas, quedará constituida y funcionará conforme a las disposiciones del Estatuto.

El artículo 3° del Estatuto dispone:

1. La Corte se compondrá de quince miembros, de los cuales no podrá haber dos que sean nacionales del mismo Estado.
2. Toda persona que para ser elegida miembro de la Corte pudiera ser tenida por nacional de más de un Estado, será considerada nacional del Estado dónde ejerza ordinariamente sus derechos civiles y políticos.

Respecto a la competencia de la Corte el Capítulo II, del Estatuto ordena:

Artículo 34.

1. Sólo los Estados podrán ser partes en casos ante la Corte.
2. Sujeta a su propio reglamento y de conformidad con el mismo, la Corte podrá solicitar de organizaciones internacionales públicas información relativa a casos que se litiguen ante la Corte, y recibirá la información que dichas organizaciones envíen a iniciativa propia.
3. Cuando un caso que se litigue ante la Corte se discuta la interpretación del instrumento constitutivo de una organización internacional pública o de una convención internacional concertada en virtud del mismo, el Secretario lo comunicará a la respectiva organización internacional pública y le enviará copias de todo el expediente.

Artículo 35 del Estatuto.

1. La Corte estará abierta a los Estados partes en este Estatuto.

2. Las condiciones bajo las cuales la Corte estará abierta a otros Estados serán fijadas por el Consejo de Seguridad con sujeción a las disposiciones especiales de los tratados vigentes, pero tales condiciones no podrán en manera alguna colocar a las partes en situación de desigualdad ante la Corte.
3. Cuando un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas sea parte en un negocio, la Corte fijará la cantidad con que dicha parte debe contribuir a los gastos de la Corte. Esta disposición no es aplicable cuando dicho Estado contribuye a los gastos de la Corte.

Artículo 36 del Estatuto.

1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos esencialmente previstos en la Carta de Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.
2. Los Estados partes en el Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:
 - a) la interpretación de un tratado;
 - b) cualquier cuestión de derecho internacional;
 - c) la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;
 - d) la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.
3. La declaración a que se refiere este artículo podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados o por determinado tiempo.
4. Estas declaraciones serán remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a las partes en este Estatuto y al Secretario de la Corte.
5. En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá.

"De acuerdo con el artículo 38 del Estatuto, la Corte cuya función es decidir conforme a derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes.
- b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c) los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d) las decisiones judiciales y la doctrina de los autores más calificados de los distintos países, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho."¹²²

¹²² Carta de Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Aprobados por la Conferencia Internacional, reunida en San Francisco, el 26 de junio de 1945.

Respecto al procedimiento ante la Corte el artículo 43 dispone: tendrá dos fases: una escrita y otra oral:

1. "El procedimiento escrito comprenderá la comunicación a la Corte y a las partes, de memorias, contramemorias y si, fuere necesario, de réplicas, así como de toda pieza o documento en apoyo de las mismas.(La comunicación se hará por conducto del SDecretario, en el orden y dentro de los términos fijados por la Corte, todo documento presentado por una de las parte será comunicado a la otra mediante copia certificada).
2. El procedimiento oral consistirá en la audiencia que la Corte otorgue a testigos, peritos agentes, consejeros y abogados."¹²³

El artículo 56 del Estatuto dispone: el fallo de la Corte será motivado y mencionará los nombres de los magistrados que hayan tomado parte en él.

El artículo 60 ordena, el fallo será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o el alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes.

El artículo 60 dispone sólo podrá pedirse la revisión de un fallo cuando la solicitud se funde en el descubrimiento de un hecho de tal naturaleza que pueda ser decisivo y que al pronunciarse el fallo, fuera desconocido de la Corte y de la parte que pida la revisión siempre que su desconocimiento no se deba a la negligencia., la solicitud de revisión deberá formularse dentro del término de seis meses después de descubierto el hecho nuevo. No podrá pedirse la revisión una vez transcurrido el término de diez años desde la fecha del fallo.¹²⁴

El artículo 65 dispone que la Corte también podrá emitir opiniones consultivas respecto a cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado por la Carta de Naciones Unidas, las cuestiones sobre las cuales se solicite la opinión serán expuestas a la Corte mediante solicitud escrita en la que se formule la cuestión respecto de la cual se haga la consulta.¹²⁵

En el tema migratorio la Corte puede resolver litigios y opiniones consultivas sobre derechos de los migrantes y sobre la aplicación de las convenciones.

4.2.2 Corte Interamericana de Derechos Humanos

El artículo 1º del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispone:

La Corte Interamericana de Derechos humanos es un institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ejerce una función jurisdiccional y consultiva.

¹²³ Loc. cit.

¹²⁴ Loc. cit.

¹²⁵ Loc. cit..

Artículo 3°. La Corte tendrá su sede en San José, Costa Rica; sin embargo, podrá celebrar reuniones en cualquier Estado miembro de la Organización de Estados Americanos, en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aprobación del Estado respectivo.

La sede de la corte puede ser cambiada por el voto de los dos tercios de los Estados Parte en la Convención, en la Asamblea General de la OEA.

Respecto a la integración de la Corte el artículo 4 dispone, se compondrá de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal de entre juristas de la más alta autoridad moral, reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las funciones judiciales conforme a la ley del Estado del cual sean nacionales o del Estado que los postule como candidatos, pero no podrá haber más de un juez de la misma nacionalidad.¹²⁶

La Convención de Estados Americanos dispone: sólo los Estados partes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte (artículo 61 de la Convención).

La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan la competencia, por declaración especial (artículo 62, numeral 3 de la Convención).

Artículo 63. Cuando la Corte decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Podrá disponer, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una indemnización a la parte lesionada.

En caso de extrema gravedad y urgencia, cuando sea necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratara de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

Los Estados miembros de la OEA podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. La corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales (artículo 64 de la convención).

Los fallos que la Corte emita serán motivados, definitivos e inapelables, si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual. En caso de desacuerdo

¹²⁶ Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos. Aprobado mediante Resolución Núm. 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su 9° período de sesiones, celebrado en la Paz, Bolivia, octubre de 1979.

sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los 90 días a partir de la fecha de la notificación del fallo(arts 66, 67 y 68 de la convención).¹²⁷

México forma parte de la Organización de Estados Americanos, es por ello que la Corte es competente para emitir opinión sobre violaciones a los derechos humanos, que sean sometidos a su jurisdicción por un Estado miembro. Tal es el caso de la Opinión Consultiva número OCR 18/03 solicitada por México referente a la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.

4.3 Organismos Internacionales

4.3.1 Organización de las Naciones Unidas

De acuerdo con la Carta de Naciones Unidas aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas para la Organización Internacional reunida en San Francisco, el 26 de junio de 1945, el artículo 1, numeral 3 señala como uno de los propósitos de las Naciones Unidas:

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

Se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría; pudiendo establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios (artículo 7).¹²⁸

El tema que me ocupa se ubica en la temática del Consejo Económico y Social ya que este órgano actúa como gestor y coordinador de la política y labor económica y social que realiza Naciones Unidas a través de sus organismos, programas e instituciones especializadas, todo lo cual se conoce con el nombre de "Sistema de Naciones Unidas". A este consejo se le conoce comúnmente con la sigla ECOSOC.

El autor Figueroa, Pla Uldaricio en su libro, "Organismos Internacionales", señala que entre las funciones principales del ECOSOC se encuentran, promover:

- Niveles de vida más elevados, trabajo permanente y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- Recomendaciones para el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- Proyectos de Convenciones para ser sometidos a la Asamblea General sobre materias de su especialización.

¹²⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Op. Cit. Capítulo VIII.

¹²⁸ Carta de Naciones Unidas. Aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas para la Organización Internacional reunida en San Francisco. el 26 de junio de 1945.

- Estudios, informes y recomendaciones sobre asuntos de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario.

Para desarrollar sus funciones, el ECOSOC puede crear las comisiones u órganos subsidiarios que estime apropiados (artículo 68), para lo cual está facultado a establecer sus respectivos mandatos y fijar el número de países que lo integran, su distribución geográfica y la duración de sus mandatos. Como se recordará la Carta al señalar los seis órganos principales de la Organización, otorga una autorización global a sus miembros para crear "los órganos subsidiarios que estime necesarios", esa misma facultad de crear organismos subsidiarios la tienen la Asamblea General y el Consejo de Seguridad (arts. 22 y 29 respectivamente). Por ello el ECOSOC ha agrupado los organismos por áreas de especialización, entidades económicas, sociales y de coordinación, agencias y programas especiales; institutos y comités de expertos.¹²⁹

De acuerdo con el libro de Naciones Unidas; a fin de fortalecer y coordinar la labor de la Organización de Naciones Unidas en pro de la protección y promoción de todos los derechos humanos de todas las personas en todas partes del mundo se ha creado el puesto del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*.

El puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos se creó en 1993 para fortalecer la coordinación e influencia de las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. El Alto Comisionado está encargado de numerosas tareas en la esfera de los derechos humanos, entre ellas la de promover la cooperación internacional, estimular y coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas y ayudar al desarrollo de nuevas normas y a la ratificación de tratados, tiene también el mandato de responder a las violaciones graves de los derechos humanos y tomar medidas necesarias para prevenirlas.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos funge de Secretaría de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano principal de las Naciones Unidas que se ocupa de promover y proteger esos derechos, establecida en 1946 por el Consejo Económico y Social.

La Comisión da orientación política y global, estudia los problemas relativos a los derechos humanos, desarrolla y codifica nuevas normas internacionales y vigila la observancia de los derechos humanos en todo el mundo y la información proveniente de los Estados, las Organizaciones No Gubernamentales (en lo sucesivo ONG's) y otras fuentes.

La Comisión constituye un foro para que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las ONG expresen sus preocupaciones sobre cuestiones de derechos humanos. Si una situación le parece suficientemente grave, la Comisión puede ordenar una investigación por parte de un grupo de expertos independientes (grupo de trabajo) o por una persona (Relator especial).

De ahí la creación de la **Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes**. Éste es un mecanismo Internacional creado por la Comisión de Derechos Humanos para vigilar determinados tipos de abusos o

¹²⁹ Figueroa Pla, Uldaricio. Organismos Internacionales. Edit. Jurídica de Chile. 2ª Edición. 1991. Chile. pp. 197-201.

violaciones en determinados países. Los encargados de esta tarea humanitaria, son los relatores o representantes especiales y los grupos de trabajo.

Los relatores reúnen información, se mantienen en contacto con grupos nacionales y autoridades gubernamentales, realizan visitas en el terreno cuando los gobiernos lo permiten y hacen recomendaciones acerca de cómo fortalecer el respeto de los derechos humanos. Algunos relatores o representantes especiales y grupos de trabajo se ocupan de un tema determinado e informan sobre él. Otros relatores o representantes especiales se ocupan de países determinados.¹³⁰

Derivado de la problemática que México enfrenta en materia migratoria recibió la visita de Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, durante su visita binacional a México y Estados Unidos, llevada a cabo del 25 de febrero al 18 de marzo de 2002.

En México visitó: La Ciudad de México, Tapachula, Chiapas, Veracruz, la comunidad de Yerbabuena y Zamora en Michoacán, Nuevo Laredo, Tamaulipas, Ciudad Juárez, Chihuahua, Agua Prieta, Sonora, y Tijuana y Mexicali en Baja California.

Entre los principales hallazgos de su informe, destacan:

- 1. Sobre el trato a los migrantes.** Expresó que el trato que México pide para sus migrantes en el exterior no guarda coherencia con el que ofrece a los migrantes que se encuentran en México. Ya que los migrantes son víctimas de extorsiones, malos tratos, abusos sexuales cometidos por bandas criminales y traficantes con la complicidad de agentes de migración y/o de corporaciones de seguridad pública.
- 2. Corrupción e impunidad.** Problema al que asignó el mayor rango de gravedad, y que se encuentra vinculado al crimen transnacional organizado, con la complicidad de funcionarios públicos.
- 3. Criminalización del fenómeno migratorio.** Afirmó que la participación en tareas de control y vigilancia migratoria de dependencias de distintos niveles -tanto de seguridad pública como de seguridad nacional- facilita la comisión de abusos, criminalización de los migrantes, corrupción e impunidad por consiguiente inhibe el acceso al debido proceso.

Cabe señalar que conforme a la Ley General de Población y su reglamento, sólo el INM y la PFP están facultadas para participar en materia migratoria. La intervención indiscriminada de otros cuerpos de seguridad es por lo tanto inadecuada.

- 4. Discriminación, racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia.** Constató, la existencia de un clima de hostigamiento y aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad del migrante, lo cual refleja un grave problema de

¹³⁰ A.B.C. De las Naciones Unidas. Edit. Naciones Unidas. Nueva York 1998. Depto de Información Pública. pp.241,248-254.

racismo, xenofobia y discriminación que afecta tanto a migrantes internacionales como nacionales.

5. Situación de mujeres, niños y niñas migrantes. Identificó la presencia de un elevado número de menores no acompañados en México que caen en manos de redes de venta y consumo de estupefacientes o de explotación sexual. Igualmente subrayó la vulnerabilidad de las mujeres migrantes víctimas de violencia intrafamiliar o sexual.

La Relatora Especial finalizó su informe con diez recomendaciones dirigidas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a fin de contribuir con propuestas de solución a los problemas encontrados, entre las principales se destacan:

1. Desarrollo de una política migratoria nacional

Esta política debe instrumentarse desde la perspectiva de los derechos humanos de los migrantes en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos y fortalecer los programas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

2. Legislación y homologación con el derecho internacional

La Relatora invitó al Gobierno mexicano a iniciar un proceso de adecuación de la legislación nacional y políticas públicas a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y a considerar su adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Asimismo, invitó al Gobierno mexicano a retirar las reservas a los tratados internacionales que afectan los derechos de los migrantes, para que dichos tratados puedan ser plenamente implementados en el país.

Recomendó a las Procuradurías y Comisiones Estatales de derechos humanos fortalecer su acción de protección de derechos humanos de los migrantes en sus programas. Ya que es de suma importancia que los migrantes tengan acceso a mecanismos de denuncias.

3. Combate a la corrupción y la impunidad

La Relatora Especial también exhortó a los gobiernos de los Estados mexicanos a tomar todas las medidas necesarias para consolidar los mecanismos de control interno de funcionarios que participan en la gestión migratoria y una acción continua de combate a la corrupción.

4. Capacitación y formación de los servidores públicos

Propuso una serie de medidas concretas al Gobierno mexicano:

- Capacitar en materia de gestión migratoria y derechos humanos, a Grupos Beta.
- Capacitar a los elementos de la PFP involucrados en la labor de apoyo al INM.

- Lanzar una campaña contra la extorsión y abuso de migrantes indocumentados, con una penalización efectiva de los funcionarios implicados.
- Concertar entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, las autoridades migratorias y la sociedad civil programas de formación en derechos humanos destinados a los funcionarios del INM y a los cuerpos policiales que intervienen en las políticas migratorias, yendo esta formación más allá de lo normativo y tomando en cuenta los efectos psicosociales que afectan tanto a los migrantes como a los propios funcionarios.

6. Situación de mujeres, niños y niñas migrantes

"Propuso la creación de mecanismos accesibles de denuncia y programas conjuntos con la sociedad civil para la atención a mujeres migrantes indocumentadas víctimas de abuso por funcionarios públicos, empleadores y familiares."¹³¹

4.3.2 Organización de Estados Americanos

La Organización de Estados Americanos (en lo sucesivo OEA) reúne a los países del hemisferio occidental para fortalecer la cooperación mutua y defender los intereses comunes. La OEA trabaja para fortalecer los derechos humanos, fomentar la paz y la seguridad, expandir el comercio y abordar los complejos problemas causados por la pobreza, las drogas y la corrupción. Por medio de las decisiones de sus organismos políticos y los programas ejecutados por la Secretaría General, la OEA promueve la colaboración y el entendimiento entre los países americanos.

Los países miembros se reúnen de manera periódica para examinar intereses y prioridades comunes. Por medio del Proceso de Cumbres de las Américas, han confiado a la OEA un creciente número de responsabilidades para promover la visión compartida de sus países.

El sistema de derechos humanos de la OEA provee recursos a los ciudadanos de las Américas, que han sufrido violaciones a sus derechos humanos por parte del Estado y que no han podido encontrar justicia en sus propios países.

Los pilares del sistema son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en Washington y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica. Estas instituciones aplican el derecho regional sobre derechos humanos.

La Comisión examina las peticiones presentadas por individuos que alegan la violación de un derecho protegido y pueden recomendar medidas para que el Estado remedie dicha violación. Si el país en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión puede someter el caso a la Corte para que esta emita una sentencia.

¹³¹ Informe de la visita binacional a México- Estados Unidos (25 de febrero al 18 de marzo de 2002). Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro.

Conforme al artículo 34 y 35 de la Convención Americana de Derechos Humanos la Comisión Interamericana de Derechos humanos se compone de siete miembros, que son personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos, ésta representa a todos los miembros que integran la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El artículo 41 de la Convención dispone que la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría general de la OEA, le formulen los Estados miembros;
- f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Cualquier persona o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno más Estados miembros, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación a la Convención por un Estado parte (artículo 44 de la Convención).¹³²

Conforme al artículo 41 de la Convención dispone que la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato puede realizar visitas y como ejemplo podemos citar:

Informe de la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En cumplimiento de su mandato, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), visitó México del 25 de julio al 1 de agosto de 2002.

En el informe de su visita a México el Doctor Juan Méndez observó problemas centrales como la corrupción y la impunidad, la criminalización del fenómeno migratorio, la discriminación, la falta de capacitación de los agentes migratorios y otros funcionarios, la necesidad de una mayor colaboración con la sociedad civil y de la homologación de la legislación nacional con los convenios suscritos por el gobierno mexicano, entre otros.

¹³² Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos Cap. VII.

1. Consideró buenas prácticas:

- El establecimiento de los grupos beta como una respuesta positiva en la protección de los migrantes.
- La aplicación del Proyecto de Atención a Menores Fronterizos migrantes de otras nacionalidades, en la frontera sur y el Distrito Federal. Señaló que los acuerdos locales entre Estados Unidos y México relativos a los horarios y condiciones especiales de deportación y recepción de menores migrantes no son respetados, resultando en la deportación de menores en altas horas de la noche.
- El establecimiento de los programas especiales de regularización migratoria y resaltó la importancia de la participación de la sociedad civil y de los consulados para su éxito y la necesidad de la cooperación de los Estados de origen de los migrantes para la expedición de documentos de identidad a bajo costo.

2. Destacó aspectos de preocupación:

- Incrementó de la criminalidad en las zonas fronterizas, generando mayor vulnerabilidad en las personas migrantes.
- Llamó a las autoridades y organizaciones de la sociedad civil a apoyar en el desarrollo de actividades de protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.
- Exhortó al gobierno sobre la necesidad de despenalizar el ingreso no autorizado de los migrantes a territorio nacional.
- Respecto a los trabajadores agrícolas temporeros de Guatemala, señaló su vulnerabilidad y la necesidad de establecer condiciones para la protección de sus derechos laborales.
- Señaló la necesidad de tipificar y diferenciar, los delitos de tráfico y trata de personas, reconociendo que la trata de personas no es un delito migratorio.

3. Debido Proceso

- Se reportó la existencia de un conjunto de prácticas que impiden que los migrantes tengan acceso a la justicia, empezando con una política migratoria llena de obstáculos que limitan el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas que se encuentren en situación irregular o indocumentada.

4. No-discriminación

- Señaló que la participación de múltiples autoridades en tareas de control y vigilancia migratoria vulnera e inhibe la posibilidad de los migrantes de acudir a las autoridades en busca de ayuda, por lo que exhorta al Estado mexicano a eliminar el deber de las autoridades públicas de solicitar documentos migratorios a las personas.
- Recomendó la adopción de un marco normativo que limite la discrecionalidad de los funcionarios y agentes, y se desarrollen instructivos o lineamientos que establezcan los criterios bajo los cuales las autoridades pueden decidir solicitar a las personas sus documentos.

- Respecto al tema de la negación de ingreso, permanencia, regreso o cambio de calidad o característica migratoria, señala que los artículos 34, 106 y 107 de la Ley General de Población contienen razones que pudieran interpretarse como discriminación.
- Hizo notar que la limitación que se impone sobre el lugar de residencia de un extranjero es gravosa y discriminatoria ya que limita la libertad de movimiento y residencia de los extranjeros más no de los nacionales.

5. Principio de legalidad

- Señaló la existencia de casos de personas aprendidas o expulsadas que desconocen la razón de dichas situación por lo que recomendó a las autoridades describan los hechos y citen las normas que se aplican a estos.
- Propuso la eliminación del artículo 37 de la Ley General de Población (referente a los casos en los que se podrá negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria) que vulnera el principio de legalidad.

6. Prohibición de expulsiones colectivas

- La normatividad es clara en señalar procedimientos individualizados, sin embargo las personas aprehendidas por las autoridades no son objeto de un procedimiento individualizado. Este procedimiento no respeta las garantías mínimas del debido proceso.

7. Privación de la libertad

- Se insta al gobierno mexicano a permitir a los migrantes ejerzan su derecho a ser oídos, a recibir información por medio de traducción e interpretación, y a facilitar su acceso a la representación legal.
- Se observó que las personas extranjeras aprehendidas llegan a permanecer privadas de la libertad en establecimientos carcelarios por algunos días, cuando deberían de ser trasladadas de inmediato a una estancia o estación migratoria.
- Se recomienda utilizar alternativas a la detención como la puesta en libertad bajo la figura de la custodia.
- Respecto a las estaciones migratorias recomienda que se tomen las medidas necesarias para terminar con el hacinamiento; para que los menores de edad no permanezcan detenidos en esas instalaciones, a menos de estar acompañados por su familia, y sean trasladados a las instituciones de protección a la infancia.
- Asimismo recomienda que se establezca un mecanismo para que las personas detenidas puedan denunciar irregularidades ante una autoridad distinta a la migratoria. Recomienda también que las organizaciones civiles tengan acceso irrestricto a las estaciones y estancias migratorias en todo el país.¹³³

¹³³ Informe de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), durante su visita a México los días 25 de julio y 1 de agosto de 2002. Doctor Juan Méndez.

4.3.3 Organización Internacional para las Migraciones

Su sede se encuentra en Ginebra, Suiza y sus siglas son OIM.

Figuroa Pla, en su obra "Organismos Internacionales", señala:

"El principal objetivo de la OIM¹³⁴ es asegurar una realización armónica de los movimientos migratorios en todo el mundo y facilitar las condiciones más favorables, para el asentamiento e integración de los migrantes a la estructura económica y social del país de acogida. El objetivo de la OIM es preparar y ejecutar traslados migratorios para satisfacer necesidades específicas de emigración y de inmigración, tramitar las formalidades y el traslado de refugiados, personas desplazadas y suministra servicios para estos efectos, ayuda además a la transferencia de recursos humanos calificados para promover el progreso socioeconómico de los países en desarrollo. Suministra a los Estados y organizaciones internacionales servicios sobre cuestiones de migración internacional. Elaborando los propósitos antes enunciados, la OIM desarrolla programas específicos sobre "retorno de talentos", actividad desarrollada en América Latina; programas de migraciones selectivas, a través de los cuales se suministran los servicios profesionales y técnicos para satisfacer necesidades urgentes de desarrollo; programas de cooperación horizontal, cooperando en la transferencia recíproca de profesionales. Desde 1964 la OIM ha trasladado a personas calificadas en los anteriores programas.

Igualmente se ocupa de los movimientos de migración temporal, además de las ya indicadas migraciones de retorno y de las personas desplazadas. En materia de cooperación técnica suministra asesoramiento y realiza estudios para los Gobiernos. En 1983 estableció en Santiago el Centro de información Sobre Migraciones en América Latina (CIMAL). Esta entidad compila, elabora y distribuye informaciones sobre migración, refugiados y recursos humanos en la región, para los Gobiernos y entidades interesados."¹³⁵

La Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones, adoptada el 5 de diciembre de 1951. México la ratificó el 5 de junio de 2002, y en consecuencia es miembro de la organización.

¹³⁴ Fue en 1951 cuando por iniciativa de Bélgica y los Estados Unidos se crea un Comité provisional para los movimientos migratorios de Europa. Su función principal era trasladar a los refugiados a los países que les ofrecían oportunidades de reasentamiento. Y es al año siguiente cuando establece su sede en Ginebra.

En 1953 se adopta una Constitución Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), desde entonces ha reasentado migrantes. Desarrolla sus actividades en estrecha vinculación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En 1980, el Consejo del CIME acuerda cambiar el nombre de la Organización por el de "Comité Intergubernamental para las Migraciones" (CIM) ya que su labor no solo se circunscribía a las migraciones europeas sino que se amplió a escala mundial.

En 1989 cambia nuevamente su denominación por la actual Organización Internacional para las Migraciones, de acuerdo con la enmienda de 20 de mayo de 1987.

¹³⁵ Figuroa, Pla Uldaricio. Op. Cit pp. 429-432

4.3.4 Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

Parafraseando a Figueroa Pla, la mayoría de ONG's están vinculadas a las principales preocupaciones y manifestaciones e ideales del ser humano, son entidades con interés en la promoción de los valores humanos, la vida humana y de otras especies, cuestiones nucleares, desarme, protección de profesiones, interés en las artes y ciencias, las diversas manifestaciones religiosas y del desarrollo económico y social, entre otras. El número de organizaciones fácilmente sobrepasa el millar, éstas organizaciones agrupan a millones de miembros que desarrollan una labor de activistas a nivel internacional y local.

Desde el punto de vista de su estructura interna y sus procedimientos las ONG's, son entidades unitarias y en la mayoría de los casos con una sólida organización internacional a cuya cabeza se encuentra una sede central, las secciones nacionales están subordinadas a la sede central.

Las ONG's deben tener un carácter representativo y de reconocida reputación internacional, deben representar un porcentaje importante de la opinión de grandes sectores de la población dentro de las esferas de su competencia. Todas las ONG's sin excepción, representan intereses propios en una especialidad, otras con intereses filantrópicos de interés público de una clase u otra, problemas sociales, de creencias, de iglesias, medio ambiente, de desarrollo económico, de derechos humanos, derechos de la mujer, entre otras.¹³⁶

¹³⁶ El origen de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) es un fenómeno del mundo occidental y de su sistema democrático. Se ha desarrollado sobre el principio de la "Libertad de asociación". Las sedes de la gran mayoría de ellas están también en el mundo occidental. Su origen, primariamente democrático, ha sido motivo de controversia por el papel que pueden jugar en el sistema de Naciones Unidas. Originalmente se remontan a 1823, cuando en Inglaterra se estableció la Sociedad contra la esclavitud. Después se extendió a través de sociedades de tipo comercial con carácter internacional. De acuerdo con el artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas, las Naciones Unidas han clasificado a las ONG en tres categorías, acordándoles tres tipos de privilegios de acuerdo con la clasificación que el Comité de Organizaciones No Gubernamentales decida al respecto en el momento de reconocerlas. En la resolución del ECOSOC 1296 (XLIV), de 23 de mayo de 1968, se establecen tres categorías para encasillar a las ONG a las que vaya otorgando su reconocimiento.

Categoría I. Ostenta los mayores privilegios. Vinculadas ampliamente a las actividades del ECOSOC y han realizado contribuciones importantes en el logro de los objetivos de Naciones Unidas. Además, están muy vinculadas a la vida económica y social de los pueblos. Por ello se estima que las que pertenecen a la categoría I son "representativas". Se les privilegia acordándoles el derecho a asistir a las reuniones del ECOSOC y de sus órganos subsidiarios; presentar documentos escritos de hasta 2000 palabras, solicitar hacer uso de la palabra para exponer sus puntos de vista en materias de su preocupación y proponer temas para ser incluidos en la agenda y considerados por el ECOSOC.

Categoría II. Es más restringida. Tienen una competencia limitada en las esferas de actividad cubiertas por el ECOSOC. Tienen los mismos privilegios pero más restringidos que la Categoría I. No pueden proponer temas para la agenda del Consejo. Sus presentaciones están más limitadas en el número de palabras (sólo 500).

Categoría Registro. Está limitada a aquellas organizaciones a las que el ECOSOC les reconoce que pueden hacer aportes ocasionales y útiles a sus labores. Sus derechos básicos son asistir a reuniones que están dentro de su esfera específica de actividad y presentar declaraciones escritas, cuando se les invita a ello, en no más de 500 palabras. Figueroa Pla, Uldaricio.Op. Cit. pp 201-205.

La presencia de las organizaciones no gubernamentales, en el fenómeno de la migración se formalizó con su participación en la CRM, en enero de 1999 a través del establecimiento de la Red No-gubernamental para la Migración (RNM), ahora llamada la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM).

Para marzo de 2000, en la V Reunión de la CRM, la presencia, monitoreo e incidencia de organizaciones civiles constituía ya un elemento permanente en las reuniones gubernamentales.

Las actividades anuales de la Conferencia Regional sobre Migración y las reuniones paralelas de la RROCM consisten en una reunión viceministerial, en la que participan académicos, representantes de organizaciones civiles y funcionarios de los gobiernos para profundizar en el intercambio de experiencias e ideas con relación a temas específicos de la CRM.

Las ONGs han expresado puntos de vista, sugerencias y posiciones sobre las políticas migratorias y asuntos relacionados. Después de cada reunión viceministerial, las ONGs han emitido un Comunicado Conjunto, aportando ideas y proponiendo soluciones a los problemas enfrentados por la CRM.

A la fecha la Red Regional de Organizaciones Civiles para las migraciones, actualmente esta integrada por las siguientes ONG's:

- Academia Mexicana de Derechos Humanos. (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Academia de Derechos Humanos de Baja California. (Estados Unidos Mexicanos, Tijuana B.C.) (Academy of Human Rights of Baja California).
- Movimiento Canada para la Población y Desarrollo. (Action Canada for Population and Development).
- Albergue Juvenil del Desierto para Menores Migrantes. (Estados Unidos Mexicanos, Mexicali, B.C.).
- Comité de Servicio Amigos Americanos- Proyecto de control de aplicación de la ley. (Estados Unidos de America, Houston, Texas) (American Friends Service Committee - Law Enforcement Monitoring Project.).
- Asociación de abogados de Americanos de inmigración. (Estados Unidos de América, Washington, D.C.) (American Immigration Lawyers Association).
- Centro de Apoyo Anti-violencia A.C. (Estados Unidos Mexicanos, Nogales, Sonora) (Anti-Violence Support Center, A.C.).
- Asociación de Organizaciones No Gubernamentales de la zona fronteriza hondureña. (Honduras) (Association of Non-Governmental Organizations in Honduran Border Zones—ASONOG).
- Asociación Nacional de Abogados Democráticos. (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras.
- Asociación Regional para las Migraciones Forzadas. (ARMIF).

- Consejo de Instituciones de Desarrollo. (COINDE) (Guatemala).
- Asociación Nacional de Agencias de Desarrollo. (Belice) (Association of National Development Agencies)(ANDA).
- Asociación de Organismos no Gubernamentales de Honduras. (ASONOG).
- Foro de Migrantes de El Salvador.
- Concertación Nacional de Refugiados, Retornados, y Desplazados .(El Salvador).
- Federación de Organismos no Gubernamentales de Nicaragua.
- Asistencia Legal Alternativa. (Panamá).
- Coordinación Nacional de ONG,s .(Costa Rica).
- CADECO: Capacitación y Desarrollo Comunitario Asociación Civil. (Guatemala).
- Consejo Canadiense para refugiados.(Canada) (Canadian Council for Refugees).
- Casa YMCA del Menor Migrante. (Estados Unidos Mexicanos,Ciudad Juárez, Chihuahua).
- Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica. (Estados Unidos Mexicanos, Mexicali, B.C) (Center for Human Rights and Civic Education).
- Centro de Apoyo al Trabajador Migrante. (Estados Unidos Mexicanos).
- Centro Cultural Dominicano-Haitiano Inc. (República Dominicana).
- Centro de Derechos Humanos Fray Francisco. (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Centro de Coordinación de Proyectos Ecuménicos CECOPE. (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos. (Estados Unidos Mexicanos Reynosa, Tamaulipas).
- Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano. (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Centro de Información y Estudios Migratorios (CIEM) (Estados Unidos Mexicanos, Tijuana, B.C., Zacatecas, Zacatecas, Cd. Juárez, Chihuahua).
- Centro de Investigación de la Universidad Intercontinental (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Centro de Estudios fronterizos y promoción de Derechos Humanos (Center for Border Studies and Human Rights Promotion) (Estados Unidos Mexicanos, Reynosa Tamaulipas).
- Centro Ciudad Juárez para la información y estudios migratorios. (Ciudad Juárez Center for Information and Migration Studies) (Estados Unidos Mexicanos, Ciudad Juárez, Chihuahua).
- Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos. (CIPRODEH).
- Centro para la Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras. (Center for Human Rights Research and Promotion in Honduras) (CIPRODEH) (Honduras).
- Coalición Pro-Defensa del Migrante. (Estados Unidos Mexicanos).

- Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos. (Estados Unidos Mexicanos, Motozintla, Chiapas)
- Centro Coordinador de proyectos Ecuménicos. (Coordinating Center for Ecumenical Projects) (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Fronteras Comunes. (Common Borders) (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- (CONGCOOP: La Coordinación de ONG y Cooperativas
- Albergue Juventud desierta. (Desert Youth Hostel) (Estados Unidos Mexicanos, Mexicali, B.C.).
- Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos. (Diocesan Committee on Aid to Border Immigrants—CODAIF) (Estados Unidos Mexicanos, Tapachula, Chiapas).
- El Paso, coalición de Derechos Fronterizos (El Paso Border Rights Coalition) (Estados Unidos de América, El Paso, Texas).
- Comisión de Derechos Humanos Guatemala (Guatemala Human Rights Commission—CDHG) (Estados Unidos Mexicanos).
- Alianza para Ayuda Humana y Derechos Humanos (Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights) (Estados Unidos de América, Chicago, Illinois).
- Ayuda para Progreso. (Help for Progress).
- Servicio Luterano a Inmigrantes y Refugiados. (Lutheran Immigrant and Refugee Services) (Estados Unidos de América, Washington, D.C.)
- Casa Madre Assunta. (Madre Assunta House) (Estados Unidos Mexicanos, Tijuana, B.C.).
- Academia Mexicana de Derechos Humanos. (Mexican Academy of Human Rights, A.C.-AMDH) (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Fundación Solidaridad Mexicana- Americana. (Mexican-American Solidarity Foundation) (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal)
- Red de Abogados Defensores México- Estados Unidos de América. (Mexico-U.S. Advocates Network) (Binational: Estados Unidos Mexicanos- Estados Unidos de América).
- Coalición de Defensa de Migrantes A.C. (Migrants Defense Coalition, A.C.)(Estados Unidos Mexicanos, Baja California).
- Casa de los Migrantes. (Migrant's House) (Ocoatepeque, Honduras).
- Casa del Migrante, Centro Scalabrini. (Migrant's House, Scalabrini Center (Estados Unidos Mexicanos, Tijuana, B.C.).
- Centro de Apoyo a Trabajadores Migrantes. (Migrant Workers' Support Center) (Estados Unidos Mexicanos, Mexicali, B.C.).
- Asociación Nacional de Abogados Democráticos. (National Association of Democratic Lawyers)(Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Oficina de Coordinación Nacional de Derechos Humanos de Guatemala. (National Human Rights Coordinating Office of Guatemala—CONADEHGU) (Guatemala).

- Proyecto Inmigración Nacional. (National Immigration Project / National Lawyers Guild)(Estados Unidos de América, Boston, Massachusetts).
- Red nacional para inmigrantes y refugiados. (National Network for Immigrants and Refugees) (Oakland, California, Estados Unidos de América).
- Pastoral de Movilidad, Humana, Justicia, y Paz.
- Pastoral Social—Caritas (Tegucigalpa, Honduras).
- Asociación Regional para Migraciones Forzadas. (Regional Association for Forced Migrations—ARMIF)(América Central).
- Servicio Jesuita a Refugiados (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Sin Fronteras (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Tiempo Visual, A.C. (Estados Unidos Mexicanos, Distrito Federal).
- Centro para la Información y Estudios Migratorios Tijuana. (Tijuana Center for Information and Migration Studies).
- Casa de los Migrantes Jóvenes. (Young Migrant's House) (Estados Unidos Mexicanos, Tijuana, B.C.)¹³⁷

¹³⁷ [http:// www.rrocm.org/miembros](http://www.rrocm.org/miembros) RROCM.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA 2005 (1° DE SEPTIEMBRE DE 2005 A 31 DE OCTUBRE DE 2006)

5.1 Programa de Regularización Migratoria 2005

El Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Lauro López Sánchez Acevedo con fundamento en los artículos 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3° fracción VII, 7°, 34 de la Ley General de Población, tuvo a bien expedir el Programa de Regularización Migratoria 2005, publicado en el D.O.F. de 31 de agosto de 2005, bajo el nombre de *"Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales lo extranjeros de cualquier nacionalidad que habiten en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como para evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violación a sus derechos humanos y a sus garantías individuales"*.¹³⁸

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

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

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

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

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

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

Con fundamento en lo anterior se creó el Programa de Regularización Migratoria 2005.

¹³⁸ Diario Oficial de la Federación. 31 de agosto de 2005. pag.2.

5.2 Regularización Migratoria; objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El acuerdo por el que se dio a conocer el llamado Programa de Regularización Migratoria, prevé: El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, dispone en su apartado el 7.3 "Independencia y Soberanía":

"Es preocupante la ocurrencia de vejaciones a extranjeros internados ilegalmente en territorio nacional. Por ello existe la necesidad de formular e instrumentar acciones gubernamentales congruentes que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto a sus derechos en su tránsito migratorio por México".¹³⁹

La migración indocumentada que se da en México es preocupante no sólo por los abusos de los que son víctimas los extranjeros en nuestro país, sino también por los consecuencias que ha ocasionado la falta de control en el número de indocumentados internados ilegalmente.

Aún cuando el artículo 32 de la LGP dispone: corresponde a la Secretaría de Gobernación fijar, previo a estudios demográficos, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia y sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

En la práctica la falta de infraestructura han hecho de la frontera sur de México, una frontera de enorme porosidad, por donde se interna el mayor número de inmigrantes, generando demandas que no siempre es posible cubrir.

La LGP también señala en su artículo 3º, fracción III y VII que corresponderá a la Secretaría de Gobernación dictar y ejecutar o en su caso promover ante las dependencias competentes o entidades las medidas necesarias para:

- III.** Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantee el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- VII.** Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

Uno de los medios implementados por el INM para responder a las demandas que plantea la inmigración ha sido precisamente el Programa de Regularización Migratoria que tiene por objeto regularizar la situación de los inmigrantes que viven en México y que de hecho están integrados a la vida nacional pero que carecen documento migratorio alguno que

¹³⁹ Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad que habitan en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria, conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como para evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violación a sus derechos humanos y a sus garantías individuales. D.O.F 31 de agosto de 2005. pag. 2

acredite su legal estancia en el país, o que contando con el mismo este no les permite realizar las actividades a las que pretenden dedicarse.

A diferencia de los programas implementados durante el año 2000 y 2001 en éste se observa una disminución en casi la mitad de solicitudes presentadas hasta el 7 de agosto de 2006, con respecto a los programas de 2000 y 2001, el número de solicitudes presentadas fue de 2,800 solicitudes de las cuales 1,327 trámites han sido resueltas positivamente, 69 han sido resueltas en forma negativa y 1,404 trámites se encuentran pendientes de resolución. Las Delegaciones Regionales que hasta ese momento presentaron el mayor número de solicitudes son las siguientes: Chiapas con 983, el Sector Central con 324, el Distrito Federal con 212, Jalisco con 170 y Nuevo León con 158.

Este programa presentó diferencias en cuanto a los programas de 2000 y 2001, ya que en ellos se permitió la regularización en la calidad de No Inmigrante, dentro de las características de:

- a) Estudiante;
- b) Visitante en las modalidades de:

- Académico
- Artista
- Cargo de confianza
- Científico
- Deportista
- Inversionista
- Persona de Negocios
- Profesional
- Rentista
- Técnico

- c) Visitante que se encontrará en los siguientes supuestos:

- a) Que hubiere contraído matrimonio con mexicano (a)
- b) Que hubiere tenido hijo(a) mexicano(a)
- c) Que tuviere parentesco en primer grado con mexicano(a)
- d) Que viviera en unión libre con mexicano(a), con quien tuviere hijo(a) mexicano(a)
- e) Que acreditará unión libre por 5 años con mexicano(a), aún cuando no tuviere hijos.
- f) Que tuviere vínculo familiar con extranjeros que tuvieran legal estancia en el país (Dependiente Familiar).

El Programa de Regularización Migratoria 2005 permitió la regularización migratoria, dentro de las mismas características de Estudiante y Visitante, pero en modalidades distintas a las de los Programas anteriores, fue cuidadoso en el otorgamiento de la calidad de No Inmigrante en la modalidad de visitante, pues únicamente se permitió la regularización en las modalidades de:

- Visitante de negocios e inversionista;

- Visitante técnico;
- Visitante rentista;
- Visitante profesional;
- Visitante cargo de confianza, y
- Dependiente Económico.

Por lo antes señalado, se presentaron menos solicitudes, ya que pocas personas cumplieron con el perfil que exigían las modalidades en las que se permitió la regularización.

5.3 Vigencia del Programa

Inicialmente se estableció su vigencia a partir del 1° de septiembre de 2005 y concluiría el 31 de junio de 2006, pero mediante boletín 169/06 publicado en el D.O.F de 15 de junio de 2006 se amplió el plazo para la recepción de solicitudes de regularización hasta el 31 de octubre de 2006.

5.4 Requisitos para adquirir la calidad migratoria de No Inmigrante

El Acuerdo estableció los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habitaran en territorio nacional, podrían promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, a fin de evitar que fueran objeto de actos de corrupción o de violaciones a sus derechos humanos y a sus garantías individuales (Numeral 1°).

La Ley General de Población en su artículo 42 define al no inmigrante: extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

1. Turista
2. Transmigrante
3. Visitante
4. Ministro de culto o asociado religioso
5. Asilado Político
6. Refugiado
7. Estudiante
8. Visitante distinguido
9. Visitantes local
10. Visitante provisional, y
11. Corresponsal.

Considero importante señalar que si el objetivo del Programa en comento es regularizar la situación de los extranjeros internados ilegalmente en México, resulta contradictorio regularizar su situación otorgándoles la calidad de No inmigrantes, ya que dicha calidad sólo los autoriza a permanecer temporalmente en territorio nacional, y no definitivamente.

La única calidad migratoria que autoriza al extranjero a residir de forma permanente en el país es la de Inmigrado, definida en el artículo 52 de la LGP.

El numeral segundo del acuerdo establece:

"Fracción I. Podrá ser beneficiario del programa, el extranjero que a la fecha de entrada en vigor del mismo, se encuentre en territorio nacional y cumpla lo siguiente:

Inciso a) Se haya internado al país antes del 1 de enero de 2002; o antes del 1° de enero de 2005(reforma publicada en el D.O.F de 15 de junio de 2006).

Inciso b) acredite oportunidad de trabajo o, en su caso, posibilidad de desarrollar una actividad lícita, honesta y benéfica para el país;¹⁴⁰

Es importante denotar que con la publicación de la ampliación se flexibilizó la fecha de ingreso a territorio nacional para los extranjeros que quisieran ordenar su documentación migratoria y efectuar el trámite incluyendo a los que ingresaron hasta antes del 1 de enero de 2005 y no sólo aquellos que ingresaron antes del 1 de enero de 2002, como estaba establecido.

Al respecto el artículo 34 de la LGP dispone:

La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y el lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso la de las personas que estén bajo su dependencia económica.

El artículo 121 de la LGP advierte, que se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al extranjero que, por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país.

"Inciso c) En caso de no cumplir con lo señalado en el inciso anterior, acredite vínculo familiar en primer grado con mexicano o con extranjero legalmente establecido en el país;¹⁴¹

De conformidad con lo anterior el artículo 39 de la LGP prevé:

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

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

¹⁴⁰ Ibidem pag. 3.

¹⁴¹ Ibidem pag. 3.

En el caso de que el extranjero se interne al país como No Inmigrante (Característica migratoria, en la que se permite la regularización), podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico (LGP artículo 42, último párrafo).

"Inciso d) No se encuentre sujeto a proceso penal,¹⁴²

El artículo 106 del RLGP:

La autoridad migratoria podrá negar la entrada a los extranjeros y extranjeras, la permanencia, el regreso o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos:

- I.** Cuando no tengan documentación migratoria o tengan impedimento para ser admitidos;
- II.** Cuando hayan infringido las leyes nacionales, observando mala conducta durante su estancia en el país, o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- III.** Cuando hayan infringido la LGP, el Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas;
- IV.** Cuando hayan sido expulsados, y no haya fenecido el término impuesto por la Secretaría para poder reingresar o no hayan obtenido el acuerdo de readmisión;
- V.** Cuando se hayan impuesto restricciones para reingresar al país;
- VI.** Cuando contravengan lo previsto en el artículo 34 de la LGP (referente a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de residencia, que sean elementos útiles para el país y que cuenten con los ingresos para su subsistencia);
- VII.** Cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales, y
- VIII.** Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la de migración que el extranjero o extranjera padece alguna enfermedad infecciosa, que constituya un riesgo para la salud pública o que se encuentre física o mentalmente sano a juicio de la autoridad sanitaria.

"Inciso e) No haya infringido leyes nacionales o tenga malos antecedentes en el extranjero,¹⁴³

El artículo 37 de la LGP fracción V y VI prevé que entre los motivos por los que la Secretaría de Gobernación, podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria se encuentra:

¹⁴² Ibidem. pag. 3.

¹⁴³ Ibidem pag. 3.

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

Fracción VI. Hayan infringido la ley, su reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos;

Es importante señalar, que si entre los requisitos para que proceda la regularización, se encuentra, que no haya infringido leyes nacionales, entonces la regularización no procedería en ningún caso pues el programa tiene por objeto regularizar la situación de los extranjeros que se hayan internado al país ilegalmente, y con su entrada ilegal están violando la Ley General de Población que establece en su artículo 123, se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país.

"Inciso f) No tenga restricciones para su internación al país, con motivo de una resolución migratoria firme;"¹⁴⁴

"Inciso g) Su actividad económica, en su caso, no sea lesiva a los intereses económicos nacionales;"¹⁴⁵

El artículo 37 de la LGP prevé: La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país, o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:

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

"Inciso h) Se encuentre física y mentalmente sano a juicio de la autoridad sanitaria"¹⁴⁶

Otro de los impedimentos para la internación de extranjeros previsto en el artículo 37 de la LGP es:

Fracción VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria, o lo prevean otras disposiciones legales.

"Inciso i) Cumpla con los demás requisitos previstos en otras disposiciones aplicables."¹⁴⁷

- a. "A los extranjeros que cumplan con lo señalado en la fracción anterior, les podrá ser otorgada la calidad migratoria de No Inmigrante, en alguna de las características migratorias siguientes:

Estudiante;

Visitante en las modalidades siguientes:

Visitante de negocios e inversionista;

¹⁴⁴ Ibidem. pag. 3.

¹⁴⁵ Ibidem. pag. 3.

¹⁴⁶ Ibidem. pag. 3.

¹⁴⁷ Ibidem. pag. 3.

Visitante técnico;
Visitante rentista;
Visitante profesional;
Visitante cargo de confianza, y
Dependiente económico.¹⁴⁸

Respecto a la regularización migratoria en la característica de **estudiante**, el artículo 42 de la LGP dispone:

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

El artículo 168 del RLGP prevé la admisión de los **No Inmigrantes Estudiantes**, esta es otra de las características migratorias, en las que se permite la regularización migratoria y quedará sujeta a las siguientes reglas:

I. Los estudiantes serán autorizados a internarse al país, hasta por un año prorrogable por igual temporalidad, y en ningún caso podrán permanecer fuera del país más de ciento veinte días cada año, en forma continua o con intermitencias. La anterior restricción no es aplicable a los extranjeros autorizados para realizar sus estudios en ciudades fronterizas, si residen en una localidad limítrofe.

II. El interesado deberá probar a satisfacción de la Secretaría, la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento.

III. Si se trata de un menor, la solicitud será firmada por quien ejerza sobre él la patria potestad, por su tutor o por la persona bajo cuya vigilancia y cuidado vivirá en el país.

IV. En la solicitud deberá manifestarse el nivel y la clase de estudios que se proponga realizar y la institución educativa o plantel de que se trate.

V. El solicitante podrá presentar examen de admisión u obtener carta de aceptación de la institución o plantel educativo de que se trate, pero sólo podrá inscribirse de manera condicionada por un término de ciento veinte días, si no ha obtenido el permiso de la Secretaría, solamente cuando se trate de instituciones o planteles educativos oficiales o incorporados con reconocimiento de validez oficial. Transcurrido el plazo de la inscripción condicionada, sin contar con el permiso respectivo, la institución educativa deberá cancelar dicha inscripción. Esta obligación concierne al interesado y a la institución educativa correspondiente. Tratándose de instituciones o planteles no oficiales ni incorporados o sin reconocimiento de validez oficial, no podrá efectuarse la inscripción condicionada;

¹⁴⁸ Ibidem. pag. 3.

VI. Se cancelará el permiso de los estudiantes si interrumpen sus estudios, son expulsados de la institución o plantel o bien, si a juicio de la Secretaría, su desenvolvimiento como estudiante, no es el adecuado para continuar su estancia en el país, salvo cuando el interesado demuestre a satisfacción de dicha dependencia que en el caso concurren causas de fuerza mayor.

VII. Al solicitar la revalidación correspondiente, deberán comprobar que continúan inscritos en la institución o plantel para el que han sido autorizados y que el resultado de sus exámenes les da derecho a pasar al grado, ciclo o nivel siguiente, así como presentar constancia de que subsisten las percepciones periódicas y regulares de medios económicos para su sostenimiento. La Secretaría podrá autorizar por causas debidamente justificadas por el estudiante, cambios de institución o plantel, niveles, grados, ciclos o áreas de estudios.

VIII. Las instituciones y planteles oficiales o incorporados con reconocimiento de validez oficial tendrán la obligación de informar a la Secretaría en un plazo máximo de treinta días, respecto de la inscripción o baja de extranjeros en su matrícula. Las instituciones y planteles no oficiales, ni incorporados sin reconocimiento de validez oficial, informarán dichas circunstancias en un plazo de quince días. En caso de que el aviso no se efectúe en los plazos señalados en este artículo, la institución o plantel responsable se hará acreedora a las sanciones establecidas en la ley.

IX. Las ausencias serán computables contando cada anualidad a partir de la fecha de su internación como estudiante, o de la adquisición de dicha característica migratoria.

Si el estudiante se encuentra fuera del país al vencimiento de su documentación migratoria y no se ha excedido del límite de ausencias que se ha señalado, podrá reinternarse al país y deberá solicitar la revalidación correspondiente de su permiso, en un plazo no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de su reinternación.

XI. Los estudiantes no podrán desarrollar actividades remuneradas o lucrativas salvo las de práctica profesional y servicio social que corresponda a sus estudios y previa autorización de la Secretaría. Deberán comprobar que dichas actividades son parte del plan de estudios mediante constancia expedida por la institución o plantel en el que se encuentren cursando sus estudios.

XII. El cónyuge y los familiares de los estudiantes tendrán la misma calidad migratoria de estos. En este caso, sólo se podrá autorizar su internación dentro del primer grado de parentesco previa comprobación del mismo y bajo la modalidad de dependiente económico.

XIII. El estudiante, al término de sus estudios deberá abandonar el país. Cuando requiera de un plazo adicional para tramitar y obtener la documentación final respectiva, la elaboración de tesis y para sustentar examen profesional, la Secretaría a su juicio, lo concederá y fijará la temporalidad.

El tiempo correspondiente para la elaboración de la tesis o su equivalente, o para sustentar examen profesional, deberá comprenderse dentro de esta característica

migratoria. Los permisos se otorgarán por periodos semestrales, prorrogables a juicio de la Secretaría.

Cuando proceda el otorgamiento de prórrogas, éstas deberán solicitarse dentro de los treinta días anteriores al vencimiento de los plazos concedidos. Dichas prórrogas empezarán a contarse a partir de la fecha en que termine la autorización que el extranjero haya obtenido.

El Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, en su sección primera, prevé los trámites y requisitos necesarios para la internación de los No Inmigrantes, en la característica de Estudiante y son los siguientes:

TMN-I-08 Estudiantes (Fracción VII del artículo 42 de la LGP y 168 del RLGP).

REQUISITOS

1. "Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio, debidamente contestado y firmado en original y copia,
2. Si se trata de un menor, la solicitud será firmada por quien ejerza la patria potestad por su tutor o por la persona bajo cuya vigilancia y cuidado vivirá en el país,
3. Copia y, en su caso, original para cotejo de todas las páginas del pasaporte vigente del extranjero,
4. Constancia de inscripción del extranjero en la institución educativa con reconocimiento del sistema oficial en la que pretenda llevar a cabo los estudios, o Carta de Institución educativa sin reconocimiento oficial elaborada en papel membretado y firmada por persona autorizada en la que conste la aceptación de la inscripción del extranjero.

En cualquier caso, en el documento se deberán especificar el nivel, grado, ciclo o áreas de estudio que pretenda realizar el extranjero,

5. Carta en español firmada por el extranjero, dirigida al INM, en la que bajo protesta de decir verdad, manifieste el nivel y la clase de estudios que se proponga realizar y la institución educativa o plantel de que se trate los estudios que desarrollará (original),
6. El extranjero deberá probar a satisfacción de la autoridad migratoria la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento,
7. En caso de que el interesado realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con poder a su favor otorgado por el extranjero, y copia de una identificación oficial vigente que contenga fotografía y firma del apoderado o representante legal, según corresponda.

Para solicitar la autorización de actividades remuneradas por práctica profesional y servicio social, se presentará constancia expedida por la institución o plantel en el que se

encuentre cursando sus estudios, en la que se señale que dichas actividades son parte del plan de estudios.¹⁴⁹

Considero importante señalar que si la regularización migratoria se aplicara estrictamente en las características migratorias permitidas y con las condiciones señaladas, no habría ningún problema en cuanto al número de extranjeros que se internaran a territorio nacional, porque cumplido el plazo que se les otorga abandonarían el país, pero la realidad es otra ya que se quedan en México de forma permanente.

Respecto a la regularización migratoria en la característica de **Visitante** el artículo 42 de la LGP dispone:

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

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

El artículo 33 de la LGP dispone:

Los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas y a los turistas a los que se les proporcionarán facilidades para internarse en el país.

Si la aplicación de la LGP se hiciera conforme a la letra de la ley sería muy satisfactorio para el país pero, en la práctica la realidad es otra ya que las personas que desean regularizar su situación no cumplen con las características que requieren las modalidades en las que se permite la regularización, y aún así son regularizadas. Pues en la mayoría de los casos se trata de migrantes que en su tránsito por México para llegar a Estados Unidos, por alguna razón se quedaron en México, pero carecen de documento migratorio alguno, y en su mayoría son personas con bajos niveles educativos.

El Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 143 dispone:

El INM en el ejercicio de sus funciones procurará que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país.

¹⁴⁹ Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración. D.O.F. de 22 de septiembre de 2000. pag. 20.

En ello, se preservará la seguridad y soberanía del país, con pleno apego a la ley y con amplio respeto a los derechos de los migrantes.

El artículo 162 del RLGP regula a los visitantes, característica migratoria en la que se permite la regularización migratoria y al respecto se aplicarán las siguientes reglas:

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

II. El permiso se autorizará hasta por un año, y podrán concederse cuatro prórrogas, por igual temporalidad cada una. Tratándose de los inversionistas a que se refiere la fracción I del artículo 163 del Reglamento, el permiso se otorgará por un año, más las prórrogas que, en su caso, se concedan. En todos los casos la temporalidad concedida permitirá entradas y salidas múltiples.

III. La Secretaría fijará a los extranjeros y extranjeras a quienes se conceda esta característica migratoria, las actividades a que podrán dedicarse, y, cuando lo estime necesario, el lugar de su residencia. Los extranjeros y extranjeras deberán acreditar la capacidad económica que les permita permanecer en el país.

IV. Los extranjeros y extranjeras podrán ser admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa, siempre que la solicitud de admisión se formule por la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios, o por el mismo extranjero cuando pretenda trabajar en forma independiente.

V. La empresa, institución o persona que haya hecho la solicitud, será responsable solidariamente con el extranjero o extranjera por el monto de las sanciones a que se haga acreedor, y en su caso, costeará los gastos de su repatriación. Cuando trabaje en forma independiente, los gastos correrán por su cuenta.

VI. Las prórrogas podrán concederse siempre y cuando el extranjero o extranjera demuestre que subsisten las condiciones bajo las cuales se concedió la característica migratoria.

Es importante señalar que de conformidad con el acuerdo, la regularización de visitantes sólo se permitirá en las modalidades previstas en el artículo 163 del RLGP que dispone, el extranjero o extranjera que se interne dentro de la característica de visitante, en las modalidades que se señalan, se sujetará a las siguientes reglas:

I. VISITANTE DE NEGOCIOS E INVERSIONISTA. Extranjero o extranjera que pretenda internarse en el territorio nacional con el objeto de conocer diferentes alternativas de inversión, realizar una inversión directa o supervisarla, representar a una empresa extranjera, o realizar transacciones comerciales.

II. VISITANTE TÉCNICO O CIENTÍFICO. Extranjero o extranjera cuya internación tenga como propósito la iniciación o ejecución de un proyecto de inversión específico, dar asesoría a instituciones públicas o privadas, realizar preparar o dirigir investigaciones científicas, dar conferencias, cursos o divulgar algún tipo de

conocimiento, realizar actividades técnicas en la elaboración de un proyecto de inversión, diseñar o iniciar la operación o construcción de una planta, capacitar a otros técnicos bajo contratos de prestación de servicios previamente pactados o prestar servicios contemplados en un contrato de transferencia de tecnología, patentes o marcas.

III. VISITANTE RENTISTA. Extranjero o extranjera que durante su estancia en el país viva de sus depósitos traídos del exterior de las rentas que éstos produzcan, de cualquier ingreso proveniente del exterior o de sus inversiones en el país, para obtener su característica migratoria.

IV. VISITANTE PROFESIONAL. Extranjero o extranjera cuya internación tenga como propósito el ejercicio de una profesión en forma independiente o mediante la prestación de servicios a empresas o instituciones públicas o privadas.

V. VISITANTE CARGO DE CONFIANZA. Extranjero o extranjera que pretenda internarse al país para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas, instituciones o negociaciones establecidas en la República Mexicana.

El manual de trámites migratorios en su capítulo I, sección primera, prevé los trámites y requisitos necesarios para la internación de los No Inmigrantes, en la característica de Visitante y son los siguientes:

TMN-I-04 VISITANTES (Fracción III del artículo 42 de la LGP y 162 y 163 del RLGP)

El permiso de internación se otorgará, de acuerdo a los siguientes supuestos:

- a) Se autorizará hasta por un año, y podrán concederse cuatro prórrogas, por igual temporalidad cada una, y
- b) En todos los casos la autoridad migratoria podrá conceder entradas y salidas múltiples.

REQUISITOS GENERALES APLICABLES EN LA INTERNACION DE VISITANTES

Para adquirir la característica migratoria de Visitante por trámite de internación al país, además de los requisitos particulares de la modalidad migratoria que solicite, el extranjero deberá cubrir los siguientes:

REQUISITOS

1. "Formato oficial de Solicitud de Trámite Migratorio, debidamente contestado y firmado en original y copia,
2. Copia y, en su caso, original para cotejo de todas las páginas del pasaporte vigente del extranjero, y

3. En caso de que el interesado realice el trámite a través de un apoderado o de un representante legal, éste deberá acreditar tal carácter con poder a su favor otorgado por el extranjero, y copia de una identificación oficial vigente que contenga fotografía y firma del apoderado o representante legal, según corresponda.¹⁵⁰

En las modalidades que ha continuación se señalan:

TMN-I-04.1 Visitantes de negocios e inversionistas

Además de cumplir con los requisitos generales aplicables en la internación de visitantes, al solicitar la internación o adquisición de esta modalidad migratoria de Visitante de Negocios e Inversionista, el extranjero deberá presentar: (Fracción III del artículo 42 de la LGP y fracción I del artículo 163 del RLGP):

1. "Carta de invitación en papel membretado, y redactada o traducida al español de la cámara de comercio o de industria, asociación empresarial, organismo público o privado; o de empresa industrial o comercial; o de institución financiera, en la que se indique: el objeto de la visita y que el extranjero cuenta con el respaldo económico suficiente para sufragar todos sus gastos en México, así como el o los lugares en la República Mexicana en que va a desarrollar su actividad (filiales de la empresa), o

2. Acreditar mediante carta bancaria que contará mensualmente durante un año con el equivalente a quinientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o carta de solvencia económica de la empresa que representa durante el tiempo de su estancia en el país,

3. Si el interesado es una persona moral o una persona física con actividades empresariales, original para cotejo y copia de:

* Acta constitutiva de la empresa, o

* Constancia expedida por notario público en que conste la denominación, objeto social y domicilio de la empresa, o

* Última declaración del pago de impuestos (o recibo electrónico vía Internet de la última declaración de impuestos), o

* Constancia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, o

* Inscripción de la cámara, asociación u organismo correspondiente.

En caso de que la persona física con actividades empresariales sea extranjera, deberá presentar su documento migratorio vigente (copia).¹⁵¹

¹⁵⁰ Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración. D.O.F. de 22 de septiembre de 2000. pag. 11.

¹⁵¹ *Ibidem.* pp. 12-14.

TMN-I-04.2 Visitante técnico o científico (Fracción III del artículo 42 de la LGP y fracción II del artículo 163 del RLGP)

Además de cumplir con los requisitos generales aplicables en la internación de visitantes, el extranjero deberá presentar:

1. "Solicitud formulada por la institución pública o privada nacional o extranjera que pretenda utilizar los servicios del técnico o científico, en la que se solicite la internación del extranjero manifestando la naturaleza del proyecto o actividad en que intervendrá, la remuneración que recibirá o el tipo de apoyo que dicha empresa o institución le otorgará al extranjero, el tiempo estimado de la estancia así como el o los lugares en la República Mexicana en que va a desarrollar su actividad (en papel membretado y redactada o traducida al español),
2. Documento(s) que acredite(n) la capacidad, conocimientos y/o experiencia en el área en la que el interesado vaya a desarrollar actividades de naturaleza técnica o científica como son: diplomas, certificados, títulos, acreditaciones, constancias o similares, que demuestren la capacidad técnica, científica, profesional o académica del extranjero (copia cotejada), apostillada por la autoridad gubernamental correspondiente del país de que se trate o legalizadas por el consulado mexicano respectivo y, en su caso, traducidas al español,
3. Si el interesado es una persona moral o una persona física con actividades empresariales, original para cotejo y copia de los mismos documento señalados en el numeral 3 de la internación, de visitante de negocios e inversionistas.^{152"}

Tiempo máximo de resolución: 35 días calendario

TMN-I-04.3 Visitante rentista (Fracción III del artículo 42 de la LGP y fracción III del artículo 163 del RLGP)

Además de cumplir con los requisitos generales aplicables en la internación de visitantes, al solicitar esta modalidad migratoria de Visitante Rentista, el extranjero deberá:

1. "Comprobar un ingreso mínimo mensual equivalente a doscientos cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal,
2. Si solicita la autorización para dependientes familiares, el monto mensual señalado aumentará en ciento veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por cada persona que dependa económicamente de él, y
3. Los montos antes señalados se comprobarán con carta de la institución financiera, banco mexicano o extranjero o de la institución fiduciaria en donde se acredite que la persona cuenta por lo menos con el ingreso mínimo mensual señalado."¹⁵³

¹⁵² Ibidem. pag. 14.

¹⁵³ Ibidem. pag. 15.

Tiempo máximo de resolución: 35 días calendario

TMN-I-04.4 Visitante profesional (Fracción III del artículo 42 de la LGP y fracción IV del artículo 163 del RLGP)

Además de cumplir con los requisitos generales aplicables en la internación de visitantes, al solicitar esta modalidad migratoria de Visitante Profesional, el extranjero deberá presentar:

1. "Carta dirigida al INM formulada por la institución pública o privada nacional o extranjera que pretenda utilizar los servicios del profesional, manifestando el domicilio donde laborará, la naturaleza del proyecto o actividad en que intervendrá, la remuneración que recibirá y el tiempo estimado de la estancia, así como el o los lugares en la República Mexicana en que va a desarrollar su actividad (en papel membretado y redactada o traducida al español),
2. Si el interesado es una persona moral o una persona física con actividades empresariales, original para cotejo y copia de los documentos señalados en el numeral 3. de la internación de visitantes de negocios e inversionistas.
3. En el caso de que el extranjero profesionista pretenda ejercer en forma independiente, deberá cumplir con lo establecido en el numeral anterior e indicar la actividad y el lugar donde pretende desempeñarla, y
4. Título profesional y, en su caso, la cédula profesional expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública (copia), según lo dispuesto en la Ley de Profesiones en los artículos 2o. y Segundo Transitorio. En el caso de médicos, también se requerirá copia del registro correspondiente otorgado por la Secretaría de Salud, o la autorización de ésta para el ejercicio de la medicina por parte del interesado (copia)."¹⁵⁴

Tiempo máximo de resolución: 35 días calendario

TMN-I-04.5 Visitante cargo de confianza (Fracción III del artículo 42 de la LGP y fracción V del artículo 163 del RLGP)

Extranjero que pretende internarse al país para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas, instituciones o negociaciones establecidas en la República Mexicana.

Además de cumplir con los requisitos generales aplicables en la internación de visitantes, al solicitar esta modalidad migratoria de Visitante Cargo de Confianza, el extranjero deberá presentar:

1. "Carta oferta de trabajo formulada por la institución pública o privada nacional o extranjera que pretenda utilizar los servicios del extranjero, manifestando el domicilio donde laborará, las funciones o actividades que desarrollará, la remuneración que recibirá,

¹⁵⁴ Ibidem. pag. 15.

así como el o los lugares en la República Mexicana en que va a desarrollar su actividad (en papel membretado y redactada o traducida al español), o

2. Copia del contrato de prestación de servicios (redactado o traducido al español),
3. En ambos casos, deberá indicarse que su vigencia se sujeta a la autorización correspondiente de la autoridad migratoria,
4. Si el interesado es una persona moral o una persona física con actividades empresariales, original para cotejo y copia de los documentos señalados en el numeral 3 de la internación visitantes de negocios e inversionistas.
5. En caso de que la persona física con actividades empresariales sea extranjera, deberá presentar copia de su documento migratorio vigente, y
6. Atendiendo a las circunstancias del caso concreto la autoridad migratoria podrá solicitar al interesado que acredite su capacidad para el cargo que pretenda ocupar, siempre y cuando ello se haga sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte.¹⁵⁵

Tiempo máximo de resolución: 35 días calendario

5.5 De la presentación de la solicitud

La **fracción III** del numeral segundo del acuerdo dispone: "los extranjeros interesados en obtener la calidad migratoria de No inmigrante en alguna de las características y modalidades migratorias mencionadas, deberá presentar personalmente su solicitud por escrito, ante alguna de las delegaciones regionales o locales del INM, acompañada de los documentos probatorios que acrediten los requisitos señalados en los incisos a), b) y c) de la fracción I. En su caso, el promovente podrá solicitar un plazo para presentar dichas pruebas, el cual no podrá exceder de 90 días."¹⁵⁶

"**Fracción IV.** El interesado deberá agregar a la solicitud, escrito en que bajo protesta de decir verdad, manifieste su nombre, edad y demás generales; así como la fecha y forma en que se internó al país, sus actividades y los motivos por los que solicita el trámite."¹⁵⁷

El RLGP prevé en su artículo 110, que la Secretaría de Gobernación determinará los datos y requisitos que deben cumplir las solicitudes de internación, permanencia o cambio de calidad o característica migratoria, que correspondan a la condición migratoria que se pretenda obtener.

¹⁵⁵ *Ibidem.* pag. 16.

¹⁵⁶ Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad que habitan en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria, conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como para evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violación a sus derechos humanos y a sus garantías individuales. D.O.F 31 de agosto de 2005. pag. 3.

¹⁵⁷ *Ibidem.* pag. 3.

El artículo 62 de la LGP dispone que para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

- I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del país de donde procedan, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación;
- II. Ser aprobados en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;
- III. Proporcionar a las autoridades de Migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados;
- IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;
- V. Presentar certificado oficial de sus antecedentes expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación; y
- VI. Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.

Respecto a las promociones que se presenten el artículo 116 de la LGP preceptúa: al que en materia migratoria presente o suscriba cualquier documento o promoción con firma falsa o distinta a la que usualmente utiliza, se le impondrá multa hasta de doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, o bien arresto hasta por treinta y seis horas si no pagare la multa, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito.

El artículo 124 de la LGP preceptúa que el extranjero que para entrar al país o que ya internado proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal.

Asimismo el artículo 147 de la LGP establece que los solicitantes que acrediten su interés jurídico en el trámite migratorio podrán comparecer en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado, mediante poder notarial, carta poder ratificada ante fedatario público o, en su caso, mediante autorización en el propio escrito.

De conformidad con el artículo 148 LGP, las promociones ante la Secretaría de Gobernación serán suscritas por el interesado o representante legal y, en caso de que no sepa o no pueda firmar, se imprimirá la huella digital.

El artículo 111 del RLGP faculta a la Secretaría de Gobernación, para requerir documentación relativa al trámite solicitado y exigir la comprobación de los datos y requisitos de la solicitud, para investigar la veracidad de los datos y documentos aportados, y si existe algún antecedente del extranjero o extranjera que impida su internación o permanencia en el país.

5.6 Procedimiento ante la delegación regional o local

"Fracción V .Recibida la solicitud a que se refiere la fracción III del Acuerdo, la delegación regional o local integrará la solicitud, el escrito bajo protesta de decir verdad del extranjero, las pruebas que éste haya presentado y su opinión, en un expediente que remitirá a la coordinación de Regulación Migratoria del Instituto Nacional de Migración."¹⁵⁸

Al respecto son aplicables los siguientes artículos:

Artículo 57 del Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación.

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

Artículo 145 de la LGP.

Los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se regirán por las disposiciones de la ley y, en forma supletoria, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.

Respecto al Procedimiento de Verificación y Vigilancia, el artículo 151 de la LGP establece: Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de la ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:

- I. Visitas de verificación;
- II. Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;
- III. Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;
- IV. Solicitud de informes;
- V. Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos, y
- VI. Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de la ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.

El artículo 154 de la LGP preceptúa que la Secretaría de Gobernación, al requerir la comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria, deberá cumplir con las siguientes formalidades:

¹⁵⁸ Ibidem. pag. 3.

- I. Al citarlo, lo hará por escrito con acuse de recibo, haciéndole saber el motivo de la comparecencia; el lugar, hora, día, mes y año en que tendrá verificativo; en su caso, los hechos que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y
- II. Apercibirlo que de no concurrir a dicha comparecencia, salvo causa plenamente justificada, se tendrán presuntivamente por ciertos los hechos que se le imputen y se le aplicarán las sanciones previstas por la ley.

De la comparecencia aludida, el artículo 155 de la LGP ordena: se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos presentados por el compareciente, en caso de no hacerlo, la Secretaría de Gobernación los nombrará. En el acta se hará constar:

1. Lugar, hora, día, mes y año en la que se inicie y concluya la diligencia;
2. Nombre y domicilio del compareciente;
3. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
4. Relación sucinta de los hechos y circunstancias ocurridas durante la diligencia, dejando asentado el dicho del compareciente, y
5. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia. Si se negara a firmar el compareciente, ello no afectará la validez del acta, dejándose constancia de este hecho en la misma.

Asimismo establece el artículo 156 de la LGP que el oficio en el que se disponga la revisión migratoria, deberá señalar, como mínimo:

1. Responsable de la revisión y personal asignado a la misma;
2. Duración de la revisión, y
3. Zona geográfica y lugar en la que se efectuará la revisión.

El responsable de la revisión rendirá un informe diario de actividades a su superior jerárquico.

Y por último el artículo 157 de la LGP: establece que una vez cubiertos los requisitos previstos en el Capítulo X, la Secretaría de Gobernación resolverá lo conducente en un máximo de quince días hábiles, debiendo notificarlo al interesado, personalmente, a través de su representante legal, o por correo certificado con acuse de recibo.

5.7 De la resolución de la solicitud

De conformidad con el numeral segundo del acuerdo que prevé el Programa de Regularización Migratoria:

"Fracción VI. La coordinación de Regulación Migratoria resolverá la solicitud conforme a las disposiciones jurídicas aplicables."¹⁵⁹

¹⁵⁹ Ibidem. pag. 3.

El INM cuenta con otros órganos jerárquicamente subordinados para el mejor desempeño de sus funciones y en el caso de la aplicación del Programa de Regularización Migratoria el órgano encargado de llevarlo es la Coordinación de Regulación de Estancia del INM.

Artículo 49 del Reglamento Interior de la SEGOB. Atribuciones de la Coordinación de Estancia:

- I. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrantes en lo relativo a turistas, transmigrantes, visitantes, ministros de culto y asociados religiosos, asilados políticos, refugiados, estudiantes, visitantes distinguidos, locales y provisionales, y corresponsales;
- II. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrantes en lo relativo a rentistas, inversionistas, profesionales, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares, artistas y deportistas, y asimilados;
- III. Resolver en relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado;
- IV. Dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;
- V. Planear, organizar y dirigir la recepción y entrega de documentación a extranjeros, en las calidades de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados; controlar el archivo migratorio; evaluar y dar seguimiento a los programas del Instituto; e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios, y
- VI. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

Respecto a la resolución que deberá emitir la autoridad competente el artículo 150 de la LGP ordena:

Una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad constate que no existe trámite pendiente u obligación que satisfacer, o bien impedimento legal alguno, dictará resolución sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y las que de oficio se deriven del mismo, debiendo fundar y motivar su determinación, sin que para ello se exija mayor formalidad.

La autoridad migratoria contará con un plazo de hasta noventa días naturales para dictar la resolución correspondiente, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla todos los requisitos formales exigidos por la ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables; transcurrido dicho plazo sin que la resolución se dicte, se entenderá que es en sentido negativo. Si el particular lo solicitare, la autoridad emitirá constancia de tal hecho.

La resolución que la autoridad emite es un acto administrativo y por lo tanto se deben observar lo dispuesto en la Ley Federal del procedimiento Administrativo en caso de omisión en la LGP o su reglamento.

Artículo 3º. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Derogada.
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Derogada.
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Respecto al plazo para que la autoridad de respuesta a los particulares la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, preceptúa en el artículo 17:

Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo, al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En caso de que se recurra la negativa por falta de resolución y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

De acuerdo con el artículo 227 del RLGP el recurso de revisión procede en contra de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria, y se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

El artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo dispone:

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de la ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Artículo 85 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que recurra.

Artículo 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

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

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan, relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que

cuenta, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Conforme al artículo 88 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo: El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

El recurso se desechará por improcedente, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso, y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- III. Contra actos consentidos expresamente; y
- IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promoverte, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Artículo 90 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. El recurso será sobreseído, cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 89;
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo; y
- V. No se probará la existencia del acto respectivo.

Artículo 91 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Artículo 92 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios, pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Artículo 94. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

5.8 La efectividad de los Programas de Regularización Migratoria; 2000, 2001 y 2004

Los resultados de los dos primeros programas fueron favorables, el INM señala que los factores que influyeron en la respuesta positiva de la población extranjera ante el Programa de Regularización Migratoria implementado en el 2000, fue la difusión del programa en cada delegación regional del INM, ya que durante el período inicial fue en el que se presentaron el mayor número de solicitudes, siendo las nacionalidades centroamericanas las más recurrentes, a diferencia del período de prórroga que no tuvo la misma difusión y se presentaron menos solicitudes de regularización.

De las 6,834 solicitudes de regularización presentadas durante el 2000 el 99% fue resuelto positivamente (6,767) y sólo el 1% de los casos (67) recibió una negativa por parte del INM.

Los resultados obtenidos por el INM del Programa de Regularización Migratoria 2000, permitieron al INM trazar estrategias para la atención de los migrantes indocumentados, particularmente para la difusión del Programa de Regularización Migratoria 2001, principalmente en aquellas entidades donde se detectó el mayor número de extranjeros irregulares: Chiapas, Baja California, Distrito federal, Jalisco, Quintana Roo, Tamaulipas, Nuevo León y Veracruz.

Durante la vigencia del Programa de Regularización Migratoria 2001 se presentaron 6,498 trámites de los cuales 4,798 fueron resueltos positivamente y sólo 219 merecieron una

negativa y 1,481 quedaron pendientes de resolución. A la fecha la información sobre la resolución de los asuntos que quedaron pendientes no esta publicada debido a que se encuentra en revisión, así lo informa el INM.

El programa implementado durante 2004, presento menos solicitudes que las recibidas en 2000 y 2001, debido a que hubo una reducción en las modalidades en las que se permitió la regularización, aún cuando las características migratorias fueron las mismas, presentó una disminución en el número de solicitudes recibidas que fue de 3,505, de las cuales 2,217 fueron resueltas positivamente, 119 mereció una negativa y 1,169 quedaron pendientes de resolución sin que ha la fecha haya datos actualizados de su resolución.

CONCLUSIONES

1. La migración es un fenómeno mundial inevitable y el término genérico migración abarca tanto el aspecto de "emigración" -acción, de trasladarse de un lugar a otro, dentro del territorio nacional o de un país a otro- como la "inmigración" -acción de llegar a un país distinto al de origen, para establecerse en él, y formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas"- estos son momentos, de un único fenómeno, el individuo que al partir es emigrante se convierte en inmigrante a su llegada. La migración puede estar impulsada por motivos laborales, económicos, religiosos o políticos.

2. En México las principales causas que originaron los mayores flujos de inmigrantes fueron los migrantes en tránsito hacia Estados Unidos y los conflictos armados que se libraron en Centroamérica en los años ochentas, fue entonces cuando las deficiencias de las políticas oficiales mexicanas se hicieron evidentes en las áreas de protección y ayuda para el reconocimiento y asistencia de los refugiados, derivado de ello la política mexicana del refugio se hizo tolerante, y en los primeros años la documentación de los refugiados guatemaltecos se resolvió expidiendo una visa de "trabajador agrícola temporal" que no tenía reconocimiento formal y específico en la ley, y posteriormente una visa de visitante no inmigrante, que los autorizaba a trabajar siempre y cuando hubiera una oferta de trabajo de por medio y a los miembros de su familia se les expedía un estatus de acompañantes dependientes, pues fue hasta 1990 cuando se actualizó la Ley General de Población y se introdujo la característica de refugiado.

3. Hoy por hoy, la inmigración en México se ha convertido en un fenómeno muy complejo y se explica por las asimetrías que tenemos con los países tanto del norte como del sur, este fenómeno ha ido aumentando y existen otros flujos migratorios que han evidenciado su intensidad tales como la migración estacional anual a las plantaciones del Soconusco, la migración de carácter semipermanente hacia los municipios fronterizos, el sector de refugiados guatemaltecos y el sector de transmigrantes indocumentados que utilizan el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos. Es por ello que la migración se debe analizar desde dos perspectivas ya que nuestro país por una parte es expulsor de mano de obra hacia Estados Unidos y por otra es país de tránsito de migrantes y receptor de flujos migratorios provenientes de otros países, incluso se puede afirmar que el 97 % de los inmigrantes provienen de cuatro naciones: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

4. El crecimiento de la inmigración indocumentada de tránsito hacia Estados Unidos se interna principalmente por la frontera sur, y lleva consigo múltiples efectos que impactan en la problemática de la seguridad fronteriza, al desarrollarse simultáneamente organizaciones de tráfico y trata de migrantes, bandas delictivas que asaltan y extorsionan a los migrantes, como la mara salvatrucha entre otras que afectan la seguridad pública, aunado a ello el incremento de la violencia, el tráfico de drogas, armas y la expansión de redes ilícitas transnacionales con participación de extranjeros en territorio nacional.

5. Sería importante que las autoridades gubernamentales tomaran medidas en el caso de los migrantes en tránsito por México, la principal sería la regulación adecuada de la calidad migratoria de transmigrante en la Ley General de Población ya que es muy escasa la regulación de esta calidad y sólo existe un artículo que la define y autoriza al transmigrante a permanecer en el país hasta por 30 días. Este flujo migratorio es el de

mayor dimensión en México ya que los migrantes en tránsito hacia Estados Unidos en muchas ocasiones, se quedan de forma permanente sin documento migratorio alguno.

6. La internación ilegal de los migrantes, trae como consecuencia que éstos se coloquen en una situación de desprotección legal, al no tener documentos migratorios, aunado a ello la precariedad de las acciones de las autoridades para controlar estos flujos en condiciones de poca infraestructura, aumenta su vulnerabilidad, en especial la de mujeres y niños, a las posibles violaciones de sus derechos humanos y a sus garantías individuales.

7. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, obliga a la protección internacional de los derechos humanos de toda persona humana *erga omnes*, pues aún cuando los inmigrantes se hayan internado ilegalmente en territorio nacional gozan de esta protección. Por tanto los derechos de los trabajadores migrantes, inclusive indocumentados, son oponibles al poder público y a los particulares, y el Estado no puede valerse del hecho de no ser parte en un determinado tratado de derechos humanos para evadir su obligación de respetar el principio fundamental de la igualdad y no discriminación, por ser éste un principio de derecho internacional.

8. Es necesaria la adecuación de la legislación mexicana a la legislación internacional de derechos humanos pero sin dejar olvidar que los Estados no están obligados a admitir a todos los extranjeros que quieran internarse a su territorio, pues de lo contrario, estarían sufriendo un menoscabo en su facultad de someter a su jurisdicción a las personas dentro de su territorio y carecerían del derecho de impedir el ingreso de extranjeros perniciosos a su territorio.

9. Uno de los medios implementados por el Estado mexicano para regularizar la situación de aquellos extranjeros que se encuentran ilegalmente en territorio mexicano, ha sido la instauración del Programa de Regularización Migratoria que tiene como propósito: regularizar la situación de los extranjeros que habitan en territorio mexicano y que de hecho están integrados a la vida nacional, y que carecen de documento migratorio vigente que acredite su legal estancia en el país, o que contando con éste no les permite realizar las actividades a las que pretenden dedicarse, siempre que éstos se hayan internado dos años o un año antes de la iniciación del programa, acrediten oportunidad de trabajo o realicen una actividad benéfica para el país, o acrediten vínculo familiar en primer grado con mexicano o extranjero legalmente establecido en el país.

10. El Programa de Regularización Migratoria es un programa que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pues la atención adecuada de la migración es una prioridad del desarrollo del país. El Plan Nacional de Desarrollo señala que en materia de flujos y movimientos migratorios es preocupante la ocurrencia de vejaciones a extranjeros que se internan ilegalmente a territorio nacional por ello es necesario que se reconozcan las aportaciones que los migrantes hacen en las sociedades de destino y de origen, demandando el pleno respeto de sus derechos humanos y garantías individuales en su tránsito por México.

11. En el año 2000 el Instituto Nacional de Migración implementó el Programa de Regularización Migratoria que tuvo como finalidad regularizar la situación de aquellos extranjeros que vivían en México, ilegalmente y que carecían de documentación

migratoria, sin embargo la circular mediante la cual fue emitido el programa, sólo fue dada a conocer a nivel interno en el INM, y no como lo prevé la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que ordena su publicación en el D.O.F, para que pueda producir efectos jurídicos, por tanto esta circular no fue emitida conforme a derecho corresponde.

12. En el año 2002 se implementó nuevamente el programa con características similares al de 2000 pero éste si fue publicado en el D.O.F, la condición a que se sujetó la regularización es que se hubieren internado dos años antes de la iniciación de vigencia del programa, tuvieran una oportunidad de trabajo o estuvieran en posibilidad de desarrollar una actividad lícita y honesta, benéfica para el país o acreditaran tener vínculo familiar con mexicanos o con extranjeros legalmente establecidos, la regularización se autorizó en la calidad de No Inmigrante en las características de Estudiante y visitante en las modalidades de académico, artista, cargo de confianza, científico, deportista, inversionista, persona de negocios, profesional, rentista y técnico, y tuvo gran aceptación por parte de la población extranjera, siendo las nacionalidades centroamericanas las más recurrentes, y la modalidad en la que se presentó mayor número de solicitudes fue en la de Familiar.

13. Los programas implementados no fueron suficientes para regularizar la situación de un gran número de migrantes que vive en México por ello durante los años 2004 y 2005 se implementó nuevamente el Programa de Regularización Migratoria dado a conocer bajo el nombre de acuerdo, con modificaciones y la regularización se permitió en las características de estudiante y visitante en las modalidad de visitante de negocios e inversionista, visitante técnico, visitante rentista, visitante profesional, visitante cargo de confianza y dependiente económico. Estos dos últimos programas fueron más cuidadosos en cuanto al otorgamiento de la calidad de No inmigrante, por ello han presentado una disminución en el número de solicitudes presentadas, pues la mayor parte de inmigrantes que se interna ilegalmente a territorio nacional, son personas que no cumplen con los perfiles exigidos en las modalidades, y por lo tanto no reúnen los requisitos para la regularización, considero que estos dos últimos programas son más acertados ya que sólo regularizan la situación de aquellas personas que pueden aportar un beneficio a México.

14. Recientemente concluyó el Programa de Regularización Migratoria 2005-2006 cuya finalidad consistió en facilitar la regularización de estancia de migrantes que se hubieren internado al país antes del 1° de enero de 2002 o antes del 1° de enero de 2005, acreditarán oportunidad de trabajo o en su caso, posibilidad de desarrollar un actividad lícita, honesta y benéfica para el país, o vínculo familiar en primer grado con mexicano o con extranjero legalmente establecido en el país. La regularización se permitió en la calidad de No Inmigrante igual que en programas anteriores, pero es importante hacer notar que sólo los autoriza a permanecer temporalmente y no de forma permanente como lo autoriza la calidad de Inmigrado que sería conveniente otorgarla a los migrantes que tienen vínculo familiar en primer grado con mexicanos o extranjeros legalmente establecidos en el país.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

1. **A, B, C De las Naciones Unidas.** 1ª edición .Edit. Naciones Unidas. Nueva York. 1998.
2. Acosta Romero Miguel. **Segundo Curso de Derecho Administrativo.** 1ª edición. Edit. Porrúa. México. 1989.
3. Bielsa, Rafael. **Derecho Administrativo 1889-1966.** Tomo I. 6ª edición. Edit. La Ley. Buenos Aires. 1964.
4. Casillas R, Rodolfo. Comp. **Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales.** 1ª edición. Edit. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. 1992.
5. Castillo, Miguel Ángel, Lattes Alfredo y Santibáñez Jorge. Comp. **Migración y Fronteras.** 2ª edición. Colegio de México. Colecc. México Norte. México 2000.
6. Charro Baena, Pilar. **Las autorizaciones para trabajo de extranjeros.** 1ª edición. Edit. Arazandi. Navarra. 2000.
7. Eco, Humberto.. **Cinco escritos morales.** Editorial Lumen. España. 1997.
8. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** 32ª edición. Edit. Porrúa. México. 1993.
9. Figueroa Pla, Uldaricio. **Organismos Internacionales.** Edit. Jurídica de Chile. 2ª edición. Chile 1991.
10. Guitron Fuentesvilla Julián. **Tesis.** 1ª edición. Edit. Promociones Jurídicas y culturales. 1991. México.
11. Mariño Méndez, Fernando. **Derecho de extranjería, asilo y refugio.** 1ª edición. Edit. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid. 1995.
12. Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo 3er y 4o cursos.** 3ª edición. Edit. Oxford University Press. México. 2000
13. Martínez Morales, Rafael I. **Legislación Comentada de la Administración Pública Federal.** Edit. Oxford University Press. México. 1998.
14. Miaja de la Muela, Adolfo. **Derecho Internacional Privado.** T.2. 10ª edición. Edit. Ministerio de asuntos sociales. Madrid. 1995. p.137-138.
15. Muñoz García, Humberto. (Comp). **Población y Sociedad en México.** 1ª edición. Edit. Porrúa. México. 1992.

16. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 1er Curso. 20ª edición. Edit Porrúa. México. 1999.

17. Victal Adame, Oscar. Derecho migratorio mexicano. 3ª edición Edit. Miguel Ángel Porrúa. México. 1999.

II. LEGISLACIÓN

2.1. Nacional

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil Federal.
3. Código Federal de Procedimientos Civiles.
4. Código de Comercio.
5. Ley General de Población.
6. Ley General de Salud.
7. Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
10. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
11. Ley de Nacionalidad
12. Ley de Planeación.
13. Ley de Inversión Extranjera.
14. Ley de la Policía Federal Preventiva.
15. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
16. Reglamento de la Ley General de Población.
18. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
19. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2.2. Internacional

1. Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.
5. Convención No 97. OIT.
6. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
7. Carta de Naciones Unidas.
8. Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

1. Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V.20ª edición. Edit Heliasta. Argentina.1981.
2. De Pina Rafael, De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. 27ª edición. Edit. Porrúa. México.1999.
3. Diccionario Jurídico Mexicano. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. A-CH. 13ª edición.Edit. Porrúa. UNAM. México. 1999.
4. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Tomo II.22ª edición. España.2001.
5. Diccionario Latín-Español A-Z. Edit Ramón Sopena, s.a., 1985.
6. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Inst. de Investigaciones Jurídicas. Tomo III. 1ª edición. Edit.Porrúa-UNAM. México.2002.
7. Fernández Martínez, Juan Manuel. Diccionario Jurídico. 1ª edición. Edit. Arzandi. Navarra. 2001.
8. Fonseca, José Ignacio. Diccionario Jurídico. Edit Colex. Madrid. 1999.
9. Martínez Morales, Rafael. Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo. Vol 3. 2ª edición. Edit. Ooxfor University Press. México. 2001.
10. Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo II. Edit.Francisco Seix. Barcelona.1983.
11. Palomar de Miguel, Juan Diccionario para Juristas. Tomo II J-Z. 1º edición. Edit. Porrúa. México .2000.
12. Valleta, María Laura. Diccionario Jurídico. 2ª edición. Argentina Buenos Aires. 2001.
13. Villa Real Molina, Ricardo y Del Arco Torres Miguel A. Diccionario de Términos Jurídicos. Edit. Comares. Granada. 1999.

IV. OTROS DOCUMENTOS

- 1.Acuerdo mediante el cual se establecen los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable en la calidad migratoria de No Inmigrante. D.O.F 23 de diciembre de 2003.
- 2.Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habitan en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como para evitar que sean objeto de

actos de corrupción o violación a sus derechos humanos y a sus garantías individuales. D.O.F de 31 de agosto de 2005.

3.Acuerdo por el que se crea la Coordinación General del Plan Puebla- Panamá. D.O.F Martes 5 de junio de 2001.

4.Circular CRE 002/2000. Acuerdo por el que se disponen las bases del Programa de Regularización Migratoria.1° de febrero de 2000

5.Circular por la que se da a conocer el Programa de Regularización Migratoria 2001 y sus reglas aplicables. D.O.F 2 de marzo de 2001.

6.Ceremonia de Conclusión del Refugio Guatemalteco, en los Estados de Campeche y Quintana Roo. Champotón, Campeche. 28 de julio de 1999. Comunicado 1666.

7.Declaración Conjunta, del Presidente de México y el Presidente de Guatemala, en la Reunión de Evaluación del programa de Desarrollo Sostenible en las Poblaciones Fronterizas. Guatemala. 9 de Septiembre de 1996. Boletín de Prensa 99/416.

8.Decreto de creación del INM como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la SEGOB.

9.Informe del Foro de Migraciones. "México entre sus dos fronteras". Octubre 2001.

10."La actividad de la Mara Salvatrucha en la frontera sur de México". Tinoco Guadarrama, Alberto. Noticieros Televisa. México.19 de junio de 2001.Investigación

11.La migración desde la Frontera Sur de México. Centro de Derechos Humanos. "Fray Matías de Córdoba". 2004

12.Manual de Trámites Migratorios del INM.D.OF. 21 de septiembre de 2000.

13.Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, apartado 7.3.1. "Independencia y soberanía".

14.Propuesta de Política Migratoria Integral en la frontera sur de México. 1ª edición. Edit. INM –Centro de Estudios Migratorios. Octubre 2005.

V. DIRECCIONES ELECTRONICAS

[http:// www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx). (Instituto Nacional de Migración. gobernación.)

<http://www.jornadasinfronteras.com/>

<http://jornada.unam.mx/migración/>

<http://www.rrocm.org/miembros.RROCM>.(Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones. Organizaciones.)

VI. HEMEROGRAFÍA

1. Alberto Nájjar. "**La mara salvatrucha en México**". La jornada sin fronteras. Domingo 7 de marzo de 2004.Política.

2. Mariscal, Angeles. **"Aplica el INM programa de regularización en Chiapas"**. La Jornada. México. Jueves 8 de enero de 2004. Estados.
3. Saldierna Georgina y Urrutia Alonso. **"Atrapados en Cavernas, seis espeleólogos de GB"**.La jornada. México. Miércoles 24 de marzo de 2004. Política.
4. Saldierna, Georgina. **"Aprehensión de los británicos, pide Iruegas"**.La jornada. México. Viernes 26 de marzo de 2004.Política.
5. Urrutia, Alonso, Aranda Jesús y o. **"Expulsan A trece británicos por haber callado los motivos reales de su visita"**. La Jornada. Martes 30 de marzo de 2004.Política.
6. Vargas Rosa Elvira, Urrutia y o. **"Exige Fox aclaraciones por presencia militar"**. La Jornada. México. Jueves 25 de marzo de 2004.Política.