



**UNIVERSIDAD LATINA S.C.**

---

---

**INCORPORADA A LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO**

**“PROPUESTA JURÍDICO-FILOSOFICA PARA MEJORAR  
LA ATENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO  
MIGRATORIO EN MEXICO”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**VERENICE ZARZA ESPINOZA**

**ASESOR:**  
**LIC. ADOLFO HERNAN RODRIGUEZ VARGAS**



**MÈXICO D.F,**

**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*Agradecimientos.*

*Un agradecimiento especial a mis papás  
Por darme la vida, por el cariño, apoyo y comprensión  
Que de ambos siempre he tenido.*

*A mi hermana, mi cotita, mi mamá Con, a mis tías y a César  
Por su cariño, amistad, y amor que me han dado  
Y porque siempre están en mi corazón  
Y en mi pensamiento.*

*Un agradecimiento a mi asesor de tesis  
Ya que Por su apoyo y consejos  
Se logró el presente trabajo.*

### **3. CAPITULADO**

#### **CAPITULO PRIMERO**

##### **FUNDAMENTO, CONCEPTO Y ANTECEDENTES DEL DERECHO**

##### **MIGRATORIO**

	Pág.
<b>1.1 Derecho Natural</b>	2
<b>1.1.1 Desarrollo Histórico y Concepto del Derecho Natural</b>	2
<b>1.1.2 Teorías sobre el Origen del Derecho Natural</b>	3
<b>1.1.3 Escuela Clásica del Derecho Natural</b>	9
<b>1.1.4 Consideraciones Generales del Derecho Natural</b>	17
<b>1.2 Corrientes Filosóficas</b>	22
<b>1.2.1 Iusnaturalismo Racionalista</b>	28
<b>1.2.2 El Pensamiento Autoritario</b>	28
<b>1.2.3 Antecedentes del Racionalismo</b>	30
<b>1.2.4 Antecedentes del Racionalismo Jurídico Racionalista</b>	32
<b>1.2.5 El Racionalismo a partir de Renato Descartes</b>	34
<b>1.2.6 La Escuela del Derecho Natural enmarcada en el Racionalismo</b>	37
<b>1.2.7 Las Codificaciones</b>	41
<b>1.3 Definición del Derecho Migratorio</b>	44
<b>1.3.1 Relación del Derecho Migratorio con otras ramas del Derecho</b>	49
<b>1.3.2 Condición Jurídica del Extranjero</b>	53
<b>1.3.3 Objeto de estudio del Derecho Migratorio</b>	55
<b>1.4 Orígenes del Derecho Migratorio</b>	56
<b>1.4.1 Antecedentes Jurídicos Extranjeros</b>	56
<b>1.4.2 Nueva España</b>	58

<b>1.4.3 México</b>	59
<b>1.5 Antecedentes Históricos Legislativos en materia de Migración</b>	65
<b>1.5.1 Primeras Leyes que regularon el Derecho Migratorio</b>	66
<b>1.5.1.a) Ley de Extranjería y Naturalización de 1886</b>	66
<b>1.5.1.b) Ley de Colonización de 1892</b>	66
<b>1.5.1.c) Ley de Inmigración de 1909</b>	66
<b>1.5.1.d) Ley de Migración de 1926</b>	67
<b>1.5.1.e) Ley de Migración de 1930</b>	68
<b>1.5.1.f) Ley General de Población de 1936</b>	69
<b>1.5.1.g) Ley General de Población de 1947</b>	70
<b>1.5.1.h) Ley General de Población de 1974</b>	71

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LA LEGISLACION DEL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO**

	Pág.
<b>2.1 Derechos Humanos</b>	73
<b>2.1.1 Clasificación de los Derechos Humanos</b>	75
<b>2.1.2 Declaración de los Derechos de Virginia</b>	79
<b>2.1.3 Declaración de Derechos Francesa y Estadounidense</b>	80
<b>2.1.4 Declaración Universal de los Derechos Humanos</b>	82
<b>2.3 Garantías Individuales</b>	93
<b>2.3.1 Libertad de Tránsito como Garantía Individual</b>	94
<b>2.4 El Poder Ejecutivo como parte del Estado en la Política Migratoria</b>	96
<b>2.5 Definición de la Política Migratoria</b>	98
<b>2.5.1 Fundamento Legal de la Política Migratoria</b>	100

<b>2.5.2</b> El Objetivo de la Política Migratoria	101
<b>2.5.3</b> Modos para cumplimentar la Política Migratoria	102
<b>2.5.4</b> Política Migratoria Internacional	102
<b>2.6</b> Ley General de Población	110
<b>2.6.1</b> Reglamento La Ley General de Población	113
<b>2.7</b> Otras Leyes Conexas	115
<b>2.8</b> Legislación Internacional	125

## **CAPITULO TERCERO**

### **AUTORIDADES MIGRATORIAS**

	Pág.
<b>3.1</b> Estado Mexicano	133
<b>3.1.1</b> Elementos del Estado	134
<b>3.1.2</b> Soberanía y sus características	137
<b>3.1.3</b> Personalidad del Estado	139
<b>3.1.4</b> Origen del Estado Moderno	142
<b>3.2</b> Estructura Constitucional del Estado Mexicano	144
<b>3.2.1</b> Características de la Constitución Mexicana	145
<b>3.3</b> Funciones del Estado Mexicano	147
<b>3.3.1</b> El Poder Ejecutivo Federal	152
<b>3.3.2</b> El Poder Legislativo Federal	159
<b>3.3.2 a)</b> Cámara de Diputados	159
<b>3.3.2 b)</b> Cámara de Senadores	160
<b>3.3.3</b> El Poder Judicial Federal	162
<b>3.3.3 a)</b> La Suprema Corte de Justicia de la Nación	162

<b>3.3.3 b)</b> El Tribunal Electoral	162
<b>3.3.3 c)</b> Los Tribunales Colegiados de Circuito	163
<b>3.3.3 d)</b> Los Tribunales Unitarios de Circuito	163
<b>3.3.3 e)</b> Los Juzgados de Distrito	164
<b>3.3.3 f)</b> El Consejo de la Judicatura	164
<b>3.4</b> Secretaría de Gobernación	165
<b>3.5</b> Instituto Nacional de Migración	168
<b>3.5.1</b> Antecedentes del Instituto Nacional de Migración	169
<b>3.5.2</b> Creación y Fundamento del Instituto Nacional de Migración	172
<b>3.5.3</b> Estructura y funciones del Instituto Nacional de Migración	173
<b>3.6</b> Autoridades Internacionales	177
<b>3.6.1</b> Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	179
<b>3.6.2</b> Organización Internacional del Trabajo (OIT)	183
<b>3.6.3</b> Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales (CMMI)	188
<b>3.6.4</b> Iniciativa de Berna	191
<b>3.6.5</b> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	193

## **CAPITULO CUARTO**

### **PROCEDIMIENTO MIGRATORIO**

	Pág.
<b>4.1</b> Aspectos Generales de las Características y Calidades Migratorias en México	198
<b>4.1.1</b> Calidades y Características Migratorias	200
<b>4.1.2</b> No Inmigrante	201

<b>4.1.3 Inmigrante</b>	208
<b>4.1.4 Inmigrado</b>	215
<b>4.2 Tipos de Procedimiento Migratorio</b>	217
<b>4.2.1 Procedimiento Administrativo</b>	217
<b>4.2.2 Procedimiento Administrativo Migratorio</b>	220
<b>4.2.2.1 Principios que deben regir al procedimiento migratorio</b>	221
<b>4.2.2.2 Fases del Procedimiento Administrativo Migratorio</b>	222
<b>4.2.2.3 Clasificación del procedimiento migratorio</b>	226
<b>4.2.3 Procedimiento de Internación: Entrada</b>	230
<b>4.2.4 Procedimiento de Estancia: Ampliación de Estancia, Cambio de Característica o Calidad Migratoria</b>	230
<b>4.2.5 Procedimiento de Permisos de Salida: Definitiva, Salida y Regreso</b>	231
<b>4.2.6 Otros trámites</b>	232
<b>4.3 Tipos de Formas Migratorias</b>	233
<b>4.4 Medios de Defensa</b>	240
<b>4.4.1 Recurso de Revisión</b>	241
<b>4.4.1 a) Requisitos</b>	241
<b>4.4.1 b) Escrito de Revisión</b>	242
<b>4.4.1 c) Efectos de la presentación del recurso</b>	243
<b>4.4.1 c) Acuerdo de Suspensión</b>	244
<b>4.4.1 d) Resolución</b>	244
<b>4.4.1 e) Plazo para dictar resolución</b>	245
<b>4.4.2 Segunda instancia en el recurso de revisión migratorio</b>	245
<b>4.4.3 Juicio Contencioso Administrativo</b>	246
<b>4.4.4 Juicio de Amparo</b>	250



<b>4.4.5</b> El Amparo en materia Migratoria	256
<b>4.5</b> Sanciones en Materia Migratoria	265
<b>4.5.1</b> Fundamento Legal de la Sanción	268
<b>4.5.2</b> Sujetos de las sanciones	268
<b>4.5.3</b> Sanciones en la Legislación Migratoria	269
<b>4.6</b> Estaciones Migratorias	273
<b>4.7</b> Causas de Impedimento de ingreso y cambio de calidad o característica migratoria	274
<b>4.8</b> Derechos, Obligaciones y Restricciones de los extranjeros	275

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO**

	Pág.
<b>5.1</b> Posibles Reformas a la Legislación en Materia Migratoria	282
<b>5.2</b> Propuesta en cuanto a sólo tres Calidades Migratorias	283
<b>5.3</b> Artículos que deben modificarse en materia migratoria	301
<b>5.4</b> Propuesta de la creación de un Departamento Administrativo de Migración	307
<b>5.5</b> Propuesta de modificar el Procedimiento Migratorio	316
<b>5.6</b> Propuesta de modificar los acuerdos delegatorios de facultades	320
<b>5.7</b> Propuesta de realizar el trámite de Naturalización en el Departamento Administrativo de Migración	322
<b>5.8</b> Reflexiones en materia de Delitos migratorios	332
<b>CONCLUSIONES</b>	342

## **1. TEMA**

### **PROPUESTA JURIDICO-FILOSÓFICA PARA MEJORAR LA ATENCION EN EL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO EN MEXICO.**

## **2. JUSTIFICACION**

El Orden Institucional mundial ha emprendido radicales cambios en la estructura económica internacional y el desarrollo que logra tener cada país puede ser gracias a su integración con otros países, asimismo los bloques de naciones con intimidad geográfica, establecen una estrategia para aprovechar las oportunidades y ventajas competitivas, lo cual ha venido haciendo nuestro país a lo largo de estas dos últimas décadas, por lo que en este nuevo esquema con apertura, la reorientación de la planta productiva de la empresa nacional a mercados internacionales implica una nueva geografía de oportunidades comerciales, y una nueva distribución espacial de los negocios, es por ello que en varios países se observan reacomodos de la población, dándose así que la inmigración se explica por los componentes de expulsión de las áreas de origen como por la atracción de lugares de destino, que les impulsa a buscar nuevas oportunidades laborales y una mejor calidad de vida, por lo que considero importante buscar los mecanismos para una nueva Ley General de Población, que establezca mecanismos para un mejor proceso y procedimientos en los trámites migratorios de extranjeros, por el incremento del flujo migratorio de extranjeros que hacen negocios en México, así como de nacionales que realizan negocios en diferentes países del mundo.

Considero de importancia definir el fenómeno migratorio, lo cual implica no sólo el tránsito internacional de los habitantes de un Estado (nacionales o extranjeros), sino también el régimen de las condiciones y modalidades del ingreso por los diversos puntos de entrada al país (fronteras y los aeropuertos y puertos internacionales) y estancia del extranjero que pretenden realizar negocios, conocer diversas alternativas de inversión, llevar a cabo transferencia de tecnología y realizar diversas actividades que contribuyen al desarrollo económico de nuestro país y de los diversos movimientos que realizan los extranjeros, al mismo tiempo hacer hincapié en lo que establece la Ley General de Población, al determinar que los extranjeros sólo pueden desarrollar las actividades que se encuentran expresamente autorizadas en sus documentos migratorios, y que la realización de otro tipo de actos requiere autorización previa del Instituto Nacional de Migración.

Tales consideraciones como ya lo mencione, se hacen en virtud de la situación geográfica, política, social y económica de nuestro país, ya que encontramos que es una importante vía de Origen, de Tránsito y Destino para los migrantes, no obstante lo movimientos migratorios no siempre se hacen en forma ordenada y legal, ya porque los procesos y procedimientos establecidos no son del todo con la mayor legalidad posible ante las instituciones migratorias y no se cumplimentan, o porque el personal que atiende dichos tramites no siempre está preparada profesionalmente para ejercer los cargos que estos ocupan, o porque en las instituciones y autoridades migratorias no están debidamente organizadas y carece de los debidos controles internos.

Otra cuestión importante es que nuestra legislación en materia del Derecho Migratorio no es lo suficientemente clara y precisa para efectos de llevarse a cabo con la mayor legalidad posible cualquier tipo de trámite migratorio de los extranjeros en nuestro país, es por ello que uno de los instrumentos de la normativa nacional, como la Ley General de Población y su Reglamento, han sido criticados por su imprecisión en lo que se refiere a aspectos discrecionales o a la ausencia de garantías para el debido proceso de los migrantes, y no apartándome de esta opinión, considero que las discrecionalidades, ambigüedades y contradicciones en los cuerpos jurídicos, son elementos generadores de condiciones para el desarrollo de prácticas violatorias de los derechos de las personas, limitando por ende su acceso a la justicia. Asimismo, considero que se hace palpable el ejercicio de acciones arbitrarias por parte de funcionarios de distintos niveles.

De todas estas problemáticas en el ordenamiento jurídico mexicano quisiera aportar una investigación proponiendo adecuar la normatividad interna para incorporar las obligaciones adquiridas en los instrumentos internacionales y regionales, reformando o adicionando consideraciones a Ley Migratoria, y a la Ley General de Población, estableciendo criterios para limitar la discreción en la aplicación de la misma, capacitar a los agentes y personal migratorio de forma continua sobre la aplicación de la Ley General de Población y su Reglamento, reformar o reglamentar el procedimiento migratorio, ya que no se establece en forma integral todo lo relativo al procedimiento, ya que solo se dan algunos lineamientos quedando impresas las etapas o fases, los tipos de procedimientos, dejando al aire el límite de la facultad de discrecionalidad, los

tipos de resolución, dejando la incertidumbre de los principios de legalidad, de defensa, de gratuidad.

Así mismo también una problemática que habría que corregir es de realizar un mayor entrenamiento del personal y demás autoridades, ya que a menudo no cuentan con los estudios y capacidad necesaria para atender tanto al extranjero como personas en general para informar correcta y debidamente en todas las cuestiones de los procedimientos migratorios, por lo cual sería necesario se difundiera dentro de las instituciones en materia de migración, la normatividad migratoria y demás disposiciones generales para una mejor organización y eficiencia en los procedimientos migratorios con el objetivo de realizar con más prontitud, eficiencia y legalidad lo establecido por nuestra legislación migratoria en beneficio del desarrollo de nuestro país.

## **METODOS DE INVESTIGACION**

El presente documento, fue elaborado mediante la búsqueda, selección, análisis y síntesis de diversa información recopilada de libros, información obtenida de las diversas Instituciones Gubernamentales, los cuales aportan datos de importancia que contribuyen a enriquecer el contenido de este trabajo, por lo que la presente investigación será de tipo Histórica, Analítica, Comparativa, haciendo un estudio de campo en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración.

## **HISTÓRICO**

En este trabajo se utilizará el Método Histórico porque se llevará a cabo en base a la investigación de las distintas etapas del derecho migratorio, conociendo su evolución y desarrollo, haciendo también una cronología de las etapas por las que atravesó la legislación migratoria hasta llegar hasta nuestros días.

## **ANALITICO**

Este Método se utilizará para hacer un análisis por separado de la evolución del derecho migratorio en nuestro país, haciendo una crítica de la Legislación actual en materia migratoria, abordando desde luego un análisis del procedimiento migratorio en sus diferentes tipos y etapas para posteriormente extraer una relación entre estos temas aterrizando en propuestas concretas para una mejor aplicación del derecho migratorio.

## **COMPARATIVO**

En la presente investigación se implementa un estudio comparativo entre algunos países de Europa, Estados Unidos y nuestro país, en relación con su derecho migratorio, observando las diferencias y similitudes que existen, extrayendo los criterios que favorecen a nuestro derecho migratorio y así proponer mejoras al procedimiento migratorio de México.

## **ESTUDIO DE CAMPO**

También se implementará en el presente trabajo una investigación de campo, ya que se acudirá a las diferentes instituciones como el Instituto Nacional de

Migración para efectos de observar la atención que reciben los solicitantes en diversidad de procedimientos migratorios, se realizarán preguntas al personal y demás funcionarios que son parte de esta institución, esto con el fin de obtener un panorama amplio de las problemáticas que se suscitan a lo largo de los diversos tipos de procedimientos en los trámites migratorios, lo cual nos servirá para implementar criterios de reformas o adiciones a nuestra legislación migratoria.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **FUNDAMENTO, CONCEPTO Y ANTECEDENTES DEL DERECHO MIGRATORIO**

Podemos decir que el Derecho es el conjunto de leyes, preceptos y normas a que están sometidos y regulados los integrantes de una sociedad y para su comprensión se considera que se debe estudiar la relación que tiene con la filosofía en la medida en que se le da una base finalista y en que se investigan las causas que fundamentan las reglas que lo constituyen; así mismo se relaciona con la moral, la cual también constituye un conjunto de preceptos destinados a regir la vida de los hombres; pero la moral tiene un radio de acción más amplio que el del Derecho, ya que establece los deberes del individuo no solamente respecto de sus semejantes, sino también respecto a si mismo.

En general, el Derecho se relaciona con todo lo que hace a la actividad del hombre, cualquiera sea su forma, naturaleza o aspecto; es por ello la razón por la cual se debe revisar y tener un conocimiento de las Teorías Subjetivistas, Objetivistas y Mixtas en las cuales se fundamenta el Derecho, para así entender todo el sistema jurídico.

Ahora bien, el Derecho Migratorio el cual abordamos en este trabajo, podemos decir que se vincula con valores, pues expresada la reflexión teórica de él en norma jurídica, para regularlo y garantizar su ejercicio, involucra concepciones valorativas como la libertad. Por lo que la libertad de tránsito en el derecho mexicano constituye la esencia del Derecho Migratorio.



Analizaremos un poco acerca del derecho natural ya que agrupa opiniones variadas, pero casi todas tienen un común denominador, la creencia de que el Derecho Positivo debe ser objeto de una valoración con arreglo a un sistema superior de criterios de justicia o principios normativos que no emanan de la voluntad humana y que se denomina Derecho Natural.

## 1.1 Derecho Natural

El derecho natural, “es aquel que la naturaleza nos proporciona y la naturaleza es todo lo que existe o nace espontáneamente sin que haya intervenido o intervenga la voluntad, el trabajo o la mano del hombre, diremos que el derecho natural es aquel que nos otorga la naturaleza, tomada ésta en su más amplio significado, tanto desde el punto de vista físico del universo como desde el punto de vista de la razón del hombre, que también es natural”<sup>1</sup>.

### 1.1.1 Desarrollo Histórico y Concepto del Derecho Natural

Para efectos de desarrollar este capítulo es necesario señalar la evolución y desarrollo del Derecho Natural como una doctrina, la cual tuvo varios seguidores que formaron parte de escuelas que se desarrollaron y que con sus ideas han influenciado hasta nuestros días.

Al mencionar las palabras derecho natural lo primero que acude a nuestra mente es la idea de la naturaleza, pues en efecto, el derecho natural es aquel derecho que la misma naturaleza nos proporciona, pero es difícil respondernos cuando también nos

---

<sup>1</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, *Filosofía del Derecho*, 2ª Edic., Ed. Oxford, México, D.F., 2000, p.135.

preguntamos que es la naturaleza, razón por la cual surgieron varios pensadores y autores con ideas controversiales.

“El **Derecho natural** se le conoce con el nombre de iusnaturalismo. El **iusnaturalismo** (del latín *ius*, "derecho", y *natura*, "naturaleza") es una corriente de la filosofía del Derecho que afirma que al menos una parte de las normas convencionales del Derecho y la moral están asentadas en principios universales e inmutables; este conjunto de normas conforman el *derecho natural*.”<sup>2</sup>

El origen de los principios del derecho natural, dependiendo del autor, es dado por Dios, la Naturaleza o la Razón.

### 1.1.2 Teorías sobre el Origen del Derecho Natural

El derecho natural tiene sus orígenes en la antigua Grecia, no omitiendo señalar que en ese entonces no se denominaba derecho natural, sino que existieron teorías como la Biológica, la Teológica, y las teorías de Platón, Aristóteles y la de los estoicos.

**La teoría biológica** sostenida por Calicles, Trasímaco y Carneades, pensadores más representativos de esta teoría que sostenían que la naturaleza ordenaba que el más fuerte, el más poderoso, el más valioso, el mejor, tuviera más, posea más; que el menos fuerte, el menos poderoso, el menos valioso, el peor, por lo cual era justo que “el que vale más tenga más que otro que vale menos, y el más fuerte más que el

---

<sup>2</sup> <http://es.wikipedia.org>, fecha de consulta 03 de octubre de 2007.

más débil”<sup>3</sup> y como consecuencia se decía que “la justicia es aquello que es ventajoso para el más fuerte”<sup>4</sup>, el provecho de aquel que tiene en sus manos la autoridad y por eso es el más fuerte y por ende todos los seres vivos son llevados por instinto natural a buscar una ventaja personal.

Como se concibe la naturaleza de la anterior teoría el derecho natural sería el permitido por la fortaleza y el poderío del individuo, pero consideramos que este derecho concebido por la naturaleza desde el punto de esta teoría no siempre es justo.

Por su parte, “**la teoría teológica** sostenida por los sofistas Sócrates, Hippias y Sófocles, mencionaban que aparte de las leyes escritas promulgadas por una sociedad política existen otras formuladas por los dioses desde tiempos remotos”<sup>5</sup>.

Entre sofistas como “Hippias distinguían entre Derecho escrito (leyes de los hombres) y derecho no escrito (preceptos de la divinidad) como ha quedado expuesto en Antígona de Sófocles, consideraba Derecho natural la afirmación de que todos los hombres nacían libres, siendo la esclavitud contraria a esa ley superior, o por último Losofrón que creía en igualdad de los hombres como expresión del Derecho natural.”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> PLATON, *Diálogos*, GORGIAS o De la retórica. Universidad Nacional de México, 1922, p.180.

<sup>4</sup> PLATON. *Diálogos*, La República o De lo justo. 3ª Edic., Ed. Porrúa, México, 1965, Ilib. I, p.354.

<sup>5</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, Op. Cit. p.103.

<sup>6</sup> CELORIO CELORIO, Felipe, *Derecho Natural y Positivo Origen y Evolución Histórico Jurídica*, 1ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 15.

De esta teoría se desprende un mundo de valores superiores al hombre, por lo que la Justicia como reflejo podrían ser las leyes humanas, el Estado luego entonces es una realidad natural, lo cual justifica la obediencia al mismo.

**La teoría de Platón** señala que “la sociedad surge como un efecto natural de las necesidades humanas, para cuya satisfacción se requiere la división del trabajo”<sup>7</sup>. De manera que el contenido del derecho que la rige no es arbitrario, sino que está determinado por los lineamientos generales, por el derecho natural que se funda en la naturaleza racional del hombre. También menciona que leyes eran “los preceptos emanados por la razón y que solo eran verdaderas las que atendían al bien universal del Estado”<sup>8</sup>.

De esta teoría podemos decir que consideramos válido que la verdadera ley es aquella que más se acerca a la idea de una ley justa, por lo que para este pensador justicia es como una virtud específicamente humana.

**La teoría de Aristóteles** como ya es bien sabido nos dice que el hombre es un animal sociable por naturaleza (*zoon politikon*), cuyo único fin es establecer una ciudad donde puede alcanzar el desenvolvimiento de sus aptitudes y una vida perfecta, por lo que la creación del Estado constituye el fin que se encuentra en la naturaleza humana. En consecuencia “la Justicia no puede darse fuera del Estado

---

<sup>7</sup> PLATON, Op. Cit., p.235.

<sup>8</sup> PLATON, *Diálogos*, Las Leyes, trad. Juan B. Verruga, Ediciones Ibéricas, Madrid, 1960, t. 1, lib. 40., p.224.

por ser un asunto estatal, y la asociación política, por ende los legisladores, tienen como fin el interés común”<sup>9</sup>.

De esta teoría se desprende que para este pensador hay una ley particular que es la ley de la polis, y una ley común que esa la que rige la Naturaleza, por lo que reconoce la existencia de leyes según la naturaleza.

En la **teoría de los estoicos** sostenida por Diógenes Laercio, Zenón de Citio, afirmaban que había “una razón universal, una ley universal que rige y gobierna todo el universo que se identificaba con la divinidad, y que regía tanto a los seres racionales como irracionales. Así mismo para los estoicos la razón humana, es una parte de la razón universal que necesita ser desarrollada por la educación y de conocimientos del hombre en sí mismo, por tanto todos los hombres encuentran en su razón la ley moral y jurídica que es eterna y se identifica con el derecho natural. El ideal último de los estoicos era llegar a un estado universal donde todos los hombres convivieran en armonía, guiados solo por la razón”<sup>10</sup>.

Podemos decir que la naturaleza como algo que engloba a todos los seres, por tanto los actos se adaptan a las leyes de la naturaleza. Así mismo se establecen las leyes natural, universal y humana.

**Derecho natural en Roma.** Para este apartado, nos referiremos a la **Teoría de Cicerón**, quien mencionaba que existe una ley eterna, inmutable y permanente,

---

<sup>9</sup> ARISTOTELES. Moral a Nicómaco. Op. Cit., lib. VIII, cap. IX, p. 270.

<sup>10</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. cit. p.106.

santa y celestial, de donde emanan todas las demás leyes, como “la ley que rige a la naturaleza irracional, la ley moral y jurídica, esta última ordena lo bueno y lo justo y prohíbe lo malo y lo injusto”<sup>11</sup>, ley que existe tanto en el espíritu divino como en la razón humana, por lo tanto las leyes humanas justas derivan del derecho natural. En esta teoría también se mencionaba que existía “el deber de contribuir al bien general, del cual no debía excluirse a los Extranjero, pues no debía romperse el lazo común al género humano que los dioses crearon”<sup>12</sup>.

Respecto de este pensador, consideramos que quiso hacer ver que la ley era algo más profundo al mencionar con razón que la ley es la razón fundamental además de mencionar que se debe incluir a un extranjero para que también lo regule la ley.

En la **Teoría de Ulpiano**, se decía que el derecho natural proviene de la naturaleza y que por naturaleza se entiende no sólo la naturaleza racional del hombre sino también la física de todos los animales en general.

La **Teoría de Aurelio Agustín de Hipona**, quien habla de tres órdenes jurídicos; el orden de la ley eterna que es un orden ordenador, que está impresa en cada ser humano, es lo que es justo para que todas las cosas estén perfectamente ordenadas”<sup>13</sup>, es la razón suprema de todo, que es inmutable, eterna, única y siempre justa. El orden de la ley natural, que es un orden ordenado, que “es la grabación de la ley eterna en la conciencia de los hombres pero puede ser

---

<sup>11</sup> CICERON. *Des lois*, trad. Charles Appuhn, Editions Garnier Freres, Paris, 1954, liv. I, num. VI, p. 236.

<sup>12</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit. p.107.

<sup>13</sup> DE HIPONA, Agustín, *Del libre albedrío*, t. III de las *Obras de San Agustín*, versión de Evaristo Seijas. Biblioteca de Autores Cristinos, 3ª Edic., Madrid, 1963, lib. I, cap. VI, núm. 15, p.217.

perturbada por las malas pasiones; y el orden de la ley temporal que es justa, se puede modificar de acuerdo a las circunstancias de los tiempos”<sup>14</sup>.

En la **Teoría de Santo Tomás de Aquino** se encuentran cuatro clases de leyes, las cuales son: “**la ley eterna**, la cual tiene sustento en la razón de Dios que rige toda acción y todo movimiento del universo; **la ley natural**, que es una participación de la ley eterna en el hombre, la cual le permite conocer lo bueno y lo malo y sólo le enseña al hombre los fines y bienes a los que sus inclinaciones naturales están dirigidas, así mismo estas inclinaciones naturales son: la de la propia conservación, la de la unión sexual, la inclinación al bien, por lo que también dice que esta ley natural tiene como fuente material a la misma naturaleza humana en cuanto esta aspira a determinados fines, y de estos se desprenden las normas concretas del actuar; **las leyes humanas** son las disposiciones particulares de la razón práctica, pero esta ley no debe de ser contraria a la ley divina, por lo cual siempre van a partir de la ley natural; y por último **la ley divina** que es la revelada por Dios en las Sagradas Escrituras y se dividen en ley antigua y ley nueva y dirigen al hombre al fin de la felicidad eterna”<sup>15</sup>.

Podemos decir que para este pensador la ley natural es universal, la misma para todo tiempo y lugar, e inmutable, por lo que por lo que es una ordenación de la razón dirigida al bien común y debidamente promulgada por alguien que tiene a su cargo el cuidado de una comunidad.

---

<sup>14</sup> Ibidem. p 216.

<sup>15</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit., pp.109-111.

### 1.1.3 Escuela Clásica del Derecho Natural

La **Escuela Clásica del Derecho Natural**, tiene como punto de partida el llamado estado de naturaleza y entre sus representantes más destacados son: **Hugo Grocio** quien parte del principio de que “es propio del hombre el deseo de una sociedad tranquila y ordenada. Para este estudioso, el derecho natural es un dictado de la razón que indica que alguna acción por su conformidad o disconformidad con la misma naturaleza racional tiene fealdad o necesidad moral, y por consiguiente está prohibida o mandada por Dios, autor de la naturaleza. Y como fuente de este derecho es la libre voluntad de Dios, a la que se debe estar sujeto y como uno de los principios de este derecho es cumplir lo pactado, que es la fuente de donde dimanaron los derechos civiles, ya que los que se juntaron en sociedad prometieron expresa y tácitamente por la naturaleza del acto a seguir lo que éstos determinaron”<sup>16</sup>.

Se puede decir que a partir de Grocio se atiende la naturaleza empírica del hombre, fijándose en sus consideraciones sociológicas. Además equipara el Derecho Natural con la Naturaleza, que en última instancia todavía está en Dios. Además del componente racional, está el social.

La teoría de **Tomás Hobbes** habla de que la naturaleza ha hecho iguales a los hombres tanto en las facultades del cuerpo como del espíritu, y de esta igualdad se deriva la igualdad de esperanza respecto a la consecución de los fines humanos. También nos habla de “tres causas de discordia de la naturaleza humana que son: la

---

<sup>16</sup> GROCIO, Hugo, *Del derecho de la guerra y de la paz*, versión de Jaime Torrubiano Ripio, t. I, Reus Madrid, 1925, prolegómenos, núm. 6, p.10.



competencia que impulsa al hombre para obtener un beneficio, la desconfianza para obtener seguridad y la gloria para ganar reputación y estas a su vez hacen uso de la fuerza”<sup>17</sup>, por lo que para Hobbes “el derecho natural es la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder, como quiera él mismo, para la preservación de su propia naturaleza, de su propia vida, de hacer cualquier cosa que a su propio juicio y razón, él crea que son los más aptos medios para ello”<sup>18</sup>. También hace alusión a las leyes de naturaleza que son las leyes emanadas por mutuo consenso, que son un precepto o regla general, hallado por la razón, por el cual se prohíbe a un hombre hacer lo que es destructivo para su vida, un dictamen de la recta razón acerca de lo que se ha de hacer u omitir para conservación duradera de la vida y de los miembros cuanto se pueda. Nos menciona también que “para garantizar el cumplimiento de estas leyes es necesario hacer un pacto mutuo entre los hombres para conferir todo su poder y toda su fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres y de esta manera nace el Estado, al cual Hobbes define como una persona de cuyos actos una gran multitud, por mutuos convenios de uno con otro, han hecho ellos mismos, cada uno, el autor, con el fin de que pueda utilizar la fuerza y los medios de todos ellos, como lo crea oportuno, para su propia paz y defensa común”<sup>19</sup>.

En lo que corresponde a la teoría de **Samuel Von Pufendorf**, nos menciona que “la base del derecho natural es el principio de la sociabilidad que ordena a los hombres buscar la realización de sus propios intereses, sin causar a la vida social.

---

<sup>17</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit. p.114.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p 115.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 116.

Pufendorf delimita el campo de acción del derecho natural a la vida terrenal, pero funda la obligatoriedad de dicho derecho a la providencia divina. Además de que nos menciona que la norma suprema del derecho natural es la que cada hombre debe, en cuanto dependa de él, mantener y cuidar las relaciones sociales por lo que se deducen los siguientes principios sociales: no dañar a los demás, honrarlos y tratarlos como iguales y como personas humanas, ayudar a los demás en todo lo que esté al alcance de cada uno, cumplir con los compromisos contraídos<sup>20</sup>.

Este pensador se centra en la tendencia natural hacia la sociabilidad. Además como vemos se acerca al voluntarismo. Se puede decir que fue el instaurador del racionalismo en el Derecho.

La teoría de **Nicolasus Benedictus de Spinoza**, menciona que “lo que determina el derecho natural de cada hombre es la medida de su poder y la fuerza de sus apetitos y necesidades<sup>21</sup>. De manera que todo el que vive de acuerdo con la naturaleza tiene derecho de realizar lo que juzga útil, ya sea impulsado por la sana razón o por la violencia de sus pasiones. En consecuencia “el sistema naturalista de Spinoza, se encuentra una doctrina racionalista del derecho natural que desemboca en el positivismo, puesto que sólo el Estado puede declarar obligatorias las reglas que se desprenden de la naturaleza racional del hombre, convirtiéndolas en normas<sup>22</sup>.”

---

<sup>20</sup> VERDROSS, Alfred, *La Filosofía del derecho del mundo occidental*, visión panorámica de sus fundamentos y principales problemas, trad. Mario de la Cueva, Centro de Estudios Filosóficos, UNAM, México, 1962, p 208.

<sup>21</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit., p.117.

<sup>22</sup> VERDROSS, Alfred. Op. Cit., pp.189-190.

La teoría de Spinoza se limita al puro mundo físico, determinada por las fuerzas naturales y el contrato que según él se establece, no puede dar más resultado sino sólo en relación de su utilidad o beneficios que procura.

Teoría de **John Locke**, este pensador menciona que “el estado natural del hombre es el de una perfecta libertad, dentro de los límites de la ley natural, y el de igualdad, sin sujeción o subordinación, este estado no quiere decir de licencia, ya que el estado de naturaleza tiene una ley natural para gobernarse, que es la razón, éste enseña que nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones. En ese estado, el cumplimiento de la ley de naturaleza que prescribe la paz y la conservación de la humanidad están en manos de cada hombre, y en virtud de dicha ley cada uno tiene el derecho de castigar a los transgresores de la misma, pero solo en la medida necesaria para evitar su violación, y si cualquiera puede castigar al que ha cometido un mal, todos pueden hacerlo también, sólo por razón de castigo (reparación y refrenamiento) puede un hombre hacer legalmente daño a otro, en proporción al delito de éste, de manera que cada hombre tiene un derecho de castigar al ofensor, y ser ejecutor de la ley de naturaleza”<sup>23</sup>. Dice también John Locke que hay un derecho particular de reparación del daño, a favor del que lo ha sufrido y en este caso cualquier persona que lo considere justo puede unirse al perjudicado para ayudarlo a obtener dicha reparación, pero también nos dice que no hay que confundir el estado de naturaleza con el estado de guerra. “El estado de naturaleza

---

<sup>23</sup> LOCKE, John. Two treatises of civil government, J. M. Dent & Sons, Londres; E. P. Dutton & Co., Nueva York, 1949, Segundo tratado: *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. José Carner, Fondo de Cultura Económica, México, 1941, pp. 121.

es propiamente la convivencia de los hombres conforme a la razón, sin un superior común sobre la Tierra para juzgar entre ellos”<sup>24</sup>.

Por ende dice también Locke que “el hombre para evitar un estado de guerra, los hombres se organizan en sociedad y abandonan el estado de naturaleza. Se hallan en sociedad civil los hombres que se hallan unidos en un cuerpo y tienen establecidas una ley y una judicatura comunes, con autoridad para decidir controversias y castigar a los ofensores, así mismo dice Locke, que esas leyes internas de estas comunidades o gobiernos son justas únicamente en la medida de en que se hallan fundadas en la ley de la naturaleza, la cual debe regularlas e interpretarlas”<sup>25</sup>.

En la Teoría de **Christian Thomasius**, nos menciona que “el derecho natural está integrado únicamente por lo justo, porque enseña a que se debe vivir honesta, decorosa y justicieramente, y estas tres formas de obrar corresponden tres ciencias, la ética, la política, y la jurisprudencia, que tienen como fin único la felicidad”<sup>26</sup>. Otro mérito de este pensador es el haber establecido la distinción entre el derecho y la moral, ya que el derecho regula las relaciones del sujeto con los demás por lo que tiende a procurar la paz externa y la moral se refiere a la conciencia del mismo sujeto por lo que tiende a procurar la paz interna.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, chap. III, núm. 19, pp. 126-127.

<sup>25</sup> *Ibidem*, chap. VII, núm. 87, pp. 159.

<sup>26</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit., p.121.

Respecto de este pensador es que encontramos que para él el motor de la unión social es la búsqueda de la felicidad, además para él Dios no aparece como legislador, sino como creador. Por lo que existen tres ordenes reguladores, la ética, los usos sociales y la jurisprudencia.

La teoría de **Christian Wolf**, “concibe al derecho como una ley permisiva que se compone sólo de facultades y a la moral como una ley perceptiva que se compone de deberes. Este autor admitió la existencia de obligaciones morales, pues el derecho no puede ordenar nada contrario a la moral. Nos habla también de un sistema basado en la naturaleza del hombre tanto corporal como espiritual que se determinan por el fin a que están dirigidas las acciones de éste que es su perfeccionamiento, por lo cual, el principio supremo de la ley natural prescribe a los hombres realizar lo que les ayude a su perfeccionamiento y evitar aquello que pueda dañarlo o estorbar”<sup>27</sup>. Por ende para conseguir este perfeccionamiento el hombre no sólo está obligado a procurar su propio perfeccionamiento sino también a contribuir en el perfeccionamiento de los demás.

Wolf menciona que de la igualdad natural de los hombres se desprende los derechos innatos de los hombres, la libertad natural, el derecho a la seguridad y el de legítima defensa, y cuando haya alguna desigualdad es lícito el uso de la fuerza para conservar un derecho o para defenderse de una injusticia y sólo es causa justa de la guerra la injusticia consumada o la que este por consumarse.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 122-123.

A nuestra consideración es conciliador y racionalista, no separa, sin embargo, entre la moral que sería la ley preceptiva y Derecho que sería la ley permisiva.

Respecto a la teoría de **Jean-Jacques Rousseau** nos “señala que existía un estado de naturaleza en el cual los hombres vivían libres pero con el surgimiento de la propiedad privada apareció la desigualdad económica y, con ésta, la dominación política, sin embargo para que rigiera tanto la libertad y la igualdad hubo la necesidad de un contrato social donde cada miembro debe someter su persona y sus derechos naturales a la dirección de la voluntad general, para recibir derechos civiles”<sup>28</sup>. Para Rousseau en todo hombre esta el principio de la igualdad, nadie tiene mejor derecho sobre otro, tampoco se restringe la libertad de los hombres, pues éstos no entregan sus derechos naturales a un apersona, sino a un ente colectivo, en el que cada uno encuentra su propia voluntad.

Por otra parte “el contrato social para celebrarse se requiere de la unanimidad de todos los hombres, y de este contrato social nace el Estado, y solamente el pueblo reunido puede ejercer la función legislativa, pues la soberanía no se puede transmitir a nadie, ni a una asamblea representativa, y por lo que respecta al gobierno para Rousseau sólo es un órgano de ejecución del Poder Legislativo, el cual posee la asamblea legislativa que toma decisiones sólo con la mayoría de los votantes”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Rousseau, J. J., *Du contrat social ou principes du droit politique*, Garnier Freres. Paris, 1954, trad. Mariano Ruiz-Funes, Secretaría de Educación Pública, México, 1946, pp. 236.

<sup>29</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit., p.125.

Este autor plantea la existencia de una humanidad social e idílica, donde la igualdad son derechos naturales. La corrupción que aparece con la imposición de la propiedad, va unida a la aparición de la sociedad, la cual se organiza mediante un contrato social.

Ahora bien un punto común de todos estos pensadores de la escuela del derecho natural se puede decir que, antes de existir un estado de sociedad hubo un estado de naturaleza y que los motivos que impulsaron al hombre para cambiarse a un estado de sociedad fue el deseo de una sociedad, la utilidad de asociarse, el egoísmo y el temor porque en el estado de naturaleza la medida del derecho es la utilidad, lo que ocasiona la guerra de todos contra todos. Las distintas maneras de concebir la naturaleza humana son las que han provocado la diversidad de concepciones, pero el contrato o convenio por el cual se pretende que el hombre salió de él, como realidades históricas que tuvieron lugar en el tiempo y en el espacio.

Pero además podemos establecer que ese estado natural implica una igualdad entre toda persona, es decir, las diferencias no existen y la idea del derecho debe ser regular las diferencias para volver a esa igualdad natural que se rompe por el propio avance y desarrollo social.

Podemos decir que esta escuela considera al hombre en estado de naturaleza puro, dicho estado es un abstracción de la razón lejana de la razón, y esto se considera un error, ya que el hombre existe en tal tiempo, cultura o raza, tampoco existe el hombre

esencialmente bueno o malo, que puede desfallecer e inclinarse a veces al bien y otras al mal, muchas veces sus conclusiones están separadas de la realidad social de los pueblos.

#### 1.1.4 Consideraciones Generales del Derecho Natural

Según **Emmanuel Kant** “la idea de libertad es fundamental para el concepto del derecho, pues es un conjunto de las condiciones por medio de las cuales el arbitrio de uno puede concordar con el del otro, y por lo que hace al contrato social, es considerado por Kant un postulado de la razón, como una hipótesis no demostrada en forma histórica”<sup>30</sup>.

La escuela clásica del derecho natural alcanzó su máximo desarrollo con el pensamiento de Kant y el de Fichte, después sobrevino la **crisis de la filosofía del derecho**, y la idea del derecho natural sufrió un quebranto por la llamada escuela histórica del derecho y posteriormente por el positivismo jurídico.

La **escuela histórica del derecho**, fundada por **Friedrich Carl Von Savigny**, criticó la vocación de legislar influenciada por la escuela iusnaturalista, ya que ésta consideraba que se podía reformar un código de normas sólo por medio de la razón, por lo que Savigny decía que “el derecho tiene su origen en las costumbres y por ello una ley que no puede ser expresada con precisión por el lenguaje y que no prevé todos los casos de la vida real con el tiempo se convierte en un obstáculo para el

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 127.



desenvolvimiento y aplicación del derecho, por ende la única fuente del derecho es la creencia universal del pueblo”<sup>31</sup>.

Savigny “descartó al derecho natural, por considerar que estaba basado en la razón abstracta, en lugar de fincarse en la conciencia racional espontánea, el Derecho, decía, no puede idearse en un gabinete, porque es el producto del espíritu colectivo de cada pueblo”<sup>32</sup>.

Es necesario mencionar que este autor al considerar lo anterior se desprende que el Derecho es el producto o viene dado por el pasado del pueblo, por la esencia de la nación y de su historia, adoptando el particular comportamiento de cada país, por lo que podemos decir que el Derecho es un producto del espíritu del pueblo.

Respecto a la opinión de **Hans Kelsen** sobre el derecho natural, dice que “no es relevante la diferencia que existe entre una teoría del derecho natural deducida de la naturaleza o de Dios y aquella otra que pretende crear la ordenación justa a partir de la razón”<sup>33</sup>. “Hans Kelsen hace referencia a algunas características del derecho natural y del derecho positivo como es:

\*El derecho natural proviene de la naturaleza, de Dios o de la razón y no por el hombre, el derecho positivo es creado por la voluntad del hombre.

\*El derecho natural tiene como razón de validez un principio objetivo o relativamente objetivo, el positivismo un principio subjetivo o relativamente subjetivo.

---

<sup>31</sup> SAVIGNY, Friedrich Carl Von, *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del derecho*, trad. Adolfo G. Posada, Atalaya, Buenos Aires, 1946.

<sup>32</sup> CELORIO CELORIO, Felipe, *Derecho Natural y Positivo Origen y Evolución Histórico Jurídica*, 1ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 72.

<sup>33</sup> KELSEN, Hans, *La idea del derecho natural*, trad. Francisco Ayala, 1946, p. 18.

\*El derecho natural tiene un principio de validez material, y vale en virtud de su contenido justo, el positivismo tiene un principio de validez formal, adquiere su validez a través de un procedimiento previamente establecido, mediante ciertos requisitos o exigencias especiales.

\*El derecho natural posee normas como las reglas de la lógica que no necesitan de la coacción para realizarse; el derecho positivo requiere una coacción exterior para la realización de sus normas, y alcanza su forma perfecta en el Estado.

\*El deber ser del derecho natural es siempre justo, y el deber ser del derecho positivo puede ser justo e injusto.

\*Las normas del derecho natural tiene una validez absoluta, y las del derecho positivo, una validez hipotético-relativas<sup>34</sup>.

Por último, Hans Kelsen menciona que “a medida que el derecho natural se va positivando, se va individualizando, se va convirtiendo en obra humana, va perdiendo su completa pureza inalcanzable, su perfecto orden total, y viceversa, a medida que el derecho positivo se va naturalizando, se va volviendo cada vez menos imperfecto. Una sentencia judicial (derecho positivo individual) es concreción de preceptos contenidos en códigos, en cuerpos de leyes (derecho positivo general), y estos, a su vez, peden ser particularización o positivización del derecho natural<sup>35</sup>”.

Entre los aspectos positivos de Kelsen encontramos el desarrollo del aspecto lógico del Derecho; como son la claridad, sistematización y depuración, esta depuración es exagerada, se separa de la realidad, por lo que no convence el Positivismo.

---

<sup>34</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit., pp.129-130.

<sup>35</sup> KELSEN, Hans. Op. Cit., p. 50.

De lo mencionado por lo autores con anterioridad se desprende que esta escuela rechaza el Derecho Natural Racionalista, por ser incompatible con la evolución de la sociedad, también rechaza la codificación, ya que estanca el desarrollo del Derecho, por elaborar síntesis sistemáticas de leyes que adquieren gran estabilidad y fijeza, es por ello que la fuente formal del Derecho es la costumbre jurídica, producidas por las fuentes interiores del pueblo y modificada por la práctica jurídica y la jurisprudencia. Así mismo para esta escuela el fundamento del Derecho no está en la razón del hombre, sino en algo exterior a él, en el espíritu del pueblo, de quien lo recibe todo, pero también se debe mencionar este efecto negativo en el estudio del Derecho, ya que no se puede desconocer ni excluir la importancia de la razón en la formación del Derecho.

No cabe duda que esta escuela ha producido efectos muy positivos en el estudio del Derecho, como es la influencia de la historia y las condiciones reales de los pueblos en la formación de la conciencia del Derecho. Las leyes o los sistemas jurídicos no servirían si estuviesen alejados del conocimiento de la historia, de la situación real y de los comportamientos de los pueblos, es por ello que el hacer una legislación adaptada a cada país es una necesidad que la esta escuela ha subrayado con éxito.

**La renovación de las ideas iusnaturalistas**, lo cual sucedió en el primer cuarto del presente, principalmente por Rudolf Stammler, Giorgio del Vecchio y los neotomistas como Georges Renard, Luis Lefur, Francois Geny, etcétera.

**Rudolf Stammler** distingue entre el concepto y la idea del derecho, “respecto al concepto del derecho dice que debe ser formal, para que pueda abarcar todas las formas y manifestaciones jurídicas de la realidad social. Explica también que el derecho no corresponde al mundo físico de las causas y los efectos, sino al teleológico de los medios y fines, al de la voluntad”<sup>36</sup>. La idea del derecho es la idea de justicia: para legitimar una situación jurídica positiva, deberá acudir necesariamente a ver si esta institución constituye con su contenido el medio justo de la convivencia social humana.

Por su parte **Giorgio del Vecchio** considera que “todo derecho tiene un mismo origen: la conciencia y el espíritu del hombre, por ello considera que son erradas las doctrinas que sostienen como única fuente del derecho las normas que dicta el poder público con carácter impositivo, sin embargo las normas dictadas por el Estado tienen un carácter de jurídicas basta que reúnan las características del concepto lógico formal del derecho”<sup>37</sup>.

Este pensador mencionaba que “no puede haber justicia propiamente tal y, en consecuencia, orden y paz, mientras se viole el principio universal de nuestra conciencia que establece el respecto a la dignidad y a la libertad humanas. Así mismo este pensador critica a la Organización de las Naciones Unidas, la cual ha dejado que entren en ella países en cuya constitución política interna no se garantiza

---

<sup>36</sup> STAMMLER Rudolf, *Tratado de filosofía del derecho*, trad. Roces, Reus, Madrid, 1930, lib. 1o., sec 5ª, II, núm. 47, p117.

<sup>37</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Op. Cit., p. 132.

ni la justicia ni la libertad y un gobierno que no respeta estos principios en el interior de su país, mucho menos lo respeta en sus relaciones con otros Estados”<sup>38</sup>.

Por su parte, **los neotomistas** consideran que los principios generales del derecho natural son reglas de justicia, universales e invariables, de validez absoluta, que a su vez estos principios son vagos y amplios y que sus aplicaciones concretas dejan a la legislación positiva, teniendo en cuenta las condiciones de tiempo y lugar.

## 1.2 Corrientes Filosóficas

**Jusnaturalismo**, corriente doctrinal de la que ya hemos hablado ampliamente en los anteriores puntos cuando vimos las teorías de algunos precursores del derecho natural, pero debido al excesivo racionalismo metafísico de sus partidarios, cayó en descrédito y fue combatido por el llamado positivismo jurídico.

**El positivismo jurídico** abarca dos corrientes “una que es proyección en el mundo del Derecho, de una actitud filosófica positiva, en la que se renuncia previamente a la metafísica; y la que surge en el sector de la jurisprudencia, sin apenas estabilidad filosófica, en donde se busca una explicación unitaria del Derecho sobre bases inductivas, al margen de consideraciones propiamente filosóficas: más que los principios universales, las nociones generales del orden jurídico; más que una filosofía, una introducción al derecho”<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>39</sup> CORTS Grau, *Curso de Derecho Natural*, 4ª Edic., Editorial Nacional San Agustín, Madrid, 1974, p.107.

Esta corriente filosófica fue principalmente difundida por Jeremy Bentham y Rudolf Von Ihering. **Bentham** por su parte rechaza los derechos naturales y no reconoce límite a la soberanía parlamentaria. Este autor nos menciona que la felicidad del individuo debe ser la aspiración suprema del legislador, de ahí que la medida de lo justo o de lo injusto sea la mayor felicidad del mayor número de los sujetos. El legislador debe asegurar la felicidad de la comunidad, debe luchar por proveer a la subsistencia de ésta, aspirar a la abundancia de bienes, fomentar la igualdad entre las personas y mantener la seguridad de ésta.

Bentham como podemos ver definió la validez del derecho por su disposición por una autoridad competente, y niega que las razones morales pudieran tener parte alguna en la decisión legal.

**Ihering** también rechaza el derecho natural, ya que el derecho no puede existir sin la fuerza, porque ésta realiza las normas jurídicas y la que funda el orden y organiza el sistema jurídico, y por ende es el Estado el que tiene la fuerza coactiva y es por ello que el Estado es la sola fuente del derecho. También nos menciona que la característica del derecho es la coacción pero los contenidos del derecho están determinados por la finalidad de la norma.

Esta corriente de pensamiento jurídico, llamado **iuspositivismo**, también conocido como **positivismo jurídico**, su principal tesis como vemos es la separación entre moral y derecho, que supone un rechazo a toda relación conceptual vinculante entre ambos.

Podemos decir que el positivismo jurídico entiende que derecho y moral son conceptos distintos no identificables. Dado que el Derecho existe con independencia de su correspondencia o no con una u otra concepción moral: una norma jurídica no tiene condicionada su existencia a su moralidad; en todo caso, puede ésta afectar su eficacia o legitimidad, mas eso es una cuestión distinta. El Derecho puede ser justo e injusto, aunque lo deseable sea lo primero.

El positivismo jurídico abarca dos grupos principales: el positivismo analítico y el positivismo sociológico. El fundador del positivismo analítico fue **John Austin**, quien consideraba la ciencia del derecho como la teoría del derecho positivo que se ocupa de estudiar las leyes positivas, sin tener en cuenta su bondad o su maldad. Por otro lado según Austin el jurista se ocupa meramente del derecho tal como es, sólo el legislador y el filósofo que se interesa por problemas éticos se debe ocupar del derecho como debe ser. El derecho positivo es verdadero solo el que es creado por un juez, y deriva su fuerza legal de la autoridad dada por el Estado.

Este pensador lo que quiere es llegar a una ciencia sobre la base de los conceptos jurídicos, mediante el análisis comparado de los diferentes ordenamientos jurídicos. Por lo que definió un sistema jurídico como aquel que está sometido a una autoridad soberana, y la validez de las leyes como su imposición formal por esta autoridad a través de sus agentes.

Por otro lado, el positivismo sociológico o sociologismo jurídico, que fue escrito primeramente el jurista **Eugen Ehrlich**, quien sostuvo que el derecho surge de los

usos y las prácticas consuetudinarias de la vida de la comunidad. Las normas de organización que se originan en la sociedad determinan la conducta real del hombre, no las normas de decisión establecidas para juzgar los pleitos. Ehrlich decía que el individuo se encuentra ligado en numerosas relaciones jurídicas y con raras excepciones cumple de un modo totalmente voluntario sus deberes, pero lo que lo induce a cumplir estos deberes no es la amenaza de una coacción por parte del Estado, sino otros motivos como pueden ser el no tener disputas con los demás y adquirir una fama de ser honrado y responsable.

El positivismo jurídico como comentamos comprende varias clases de iuspositivismo, ya que para algunos autores de este tema critican a las leyes injustas y la obediencia a las mismas, sólo que no dicen que no sean verdadero derecho, sino que son derecho injusto.

De lo anterior también podemos decir que el positivismo jurídico es la negación del Derecho Natural, porque como vemos algunos autores imaginan que la aceptación a una ley natural radicada en la ley eterna implica un acto de fe. Otros niegan el Derecho Natural por reacción frente a un jusnaturalismo demasiado rígido, desentendido de la historia y de la sociología, o porque estiman contradictorio el hablar de un derecho natural y piensan que el orden normativo nada tiene que ver con el de la naturaleza.

En consecuencia, los derechos para el iuspositivismo existen como un mecanismo dinámico y progresivo de las conductas humanas dentro de una vida social y que



solo tiene relevancia y trascendencia, valor y efecto, si son reconocidos dentro de una ley; es decir, serán exigibles los derechos que se encuentren reconocidos dentro de la ley, siendo ésta, junto con el Estado y la sociedad, su fuente de creación, reconocimiento y protección.

El **Jusmarxismo** expuesto por **Karl Marx y Engels** que refieren que todas las manifestaciones de la vida social están originadas fundamentalmente por los fenómenos económicos. En cuanto al derecho exponen tres doctrinas principales que son:

\*La de la determinación económica del derecho, ya que el derecho es meramente una superestructura es construida sobre una base económica.

\*La del carácter de clase del derecho, ya que el derecho es un instrumento usado únicamente por la clase económica gobernante para perpetuar su poder y mantener sometida a una clase oprimida.

\*La de la desaparición del derecho en una sociedad comunista, ya que el Estado y el derecho desaparecerán cuando se logre la victoria del comunismo y el establecimiento de una sociedad sin clases, y que en un orden socialista o comunista de la sociedad puede prescindir de los instrumentos coactivos del Estado y del derecho.

La doctrina marxista considera que el Derecho es una superestructura que depende absolutamente de la estructura de la sociedad, que es la economía. El Derecho no hace más que reflejar las relaciones de dominio existentes en una sociedad, ya que es un instrumento al servicio de las clases dominantes, impuesto por la coacción del Estado.

Lo positivo del iusmarxismo podemos decir que es evitar la explotación del hombre por el hombre, obtener una mayor inteligencia y fusión internacional que evite las catástrofes por las guerras y los nacionalismos exagerados, pero también debemos decir que esta corriente como constituye el comunismo o socialismo que han dado puntos cuestionables como las revoluciones y dictaduras, el totalitarismo, el odio, el método de la fuerza para obtener la unificación internacional.

**Las corrientes contemporáneas** de la filosofía del derecho. Aún siguen dominando hasta nuestros días el jusnaturalismo y positivismo jurídico a pesar de sus altibajos, pues la corriente existencialista de Soren Kierkegaard, Karl Jaspers, Martin Heidegger, Jean-Paul Sartre y otros, no han ejercido mucha influencia en la doctrina del derecho.

Posteriormente del resurgimiento de jusnaturalismo principalmente por Stammler y Del Vecchio, otros juristas han continuado sosteniendo la misma como Gustav Radbruch, Hans Welzel, Helmut Coine, Francesco Carnelutti Felipe Battaglia, Carlo Antoni, Michel Villey, Jecques Maritain, Jacques Lelercq, Jean Dabin.

Dentro del neopositivismo se cita a Hans Kelsen, Hermann Cohen y Paul Natorp y Renato Treves y por último tenemos como precursores de la lógica Jurídica a Chaim Perelman y a Eduardo García Maynez.

### **1.2.1 Iusnaturalismo Racionalista**

Para efectos del presente trabajo, se sustentará la investigación en el Ius Naturalismo, en su versión racionalista.

El iusnaturalismo racionalista se enfoca en el ser humano en tanto ser racional, que si bien lidia con su aspecto biológico, es capaz de suspender o guiar sus instintos. Se enfoca en el ser humano en tanto es creador y apropiador de propiedad. Se enfoca en el ser humano en tanto es sujeto de necesidades que van mucho más allá de las meramente biológicas. Es decir que las necesidades del ser humano que ser humano no pueden asumirse las mismas de un animal.

Así mismo el punto de partida del iusnaturalismo racionalista son las ideas innatas de la razón y el método del conocimiento debe ser el método matemático.

El iusnaturalismo racionalista considera que el derecho natural es un valor a alcanzar, y que su origen están en la naturaleza humana, de ahí que se basa en el principio que el hombre es un ser dotado de voluntad y razón.

### **1.2.2 El Pensamiento Autoritario**

“El pensamiento autoritario cuyo punto de partida es el pensamiento religioso, consideraba a la razón como limitada y subordinada a la fe, y entiende la existencia de una verdad revelada por Dios que debe ser creída sin someterla a ninguna crítica, así el pensamiento autoritario tiene su origen en la concepción religiosa del pensamiento y de las ideas, que construyen una ortodoxia en torno a las dogmas

religiosos, y como estos dogmas no eran discutidos o criticados, se extiende la consideración de que el pensamiento que ha sido admitido como efectivo por la sociedad, se convierte en un pensamiento que transmite una verdad segura”<sup>40</sup>.

La razón dentro del contexto del pensamiento religioso cristiano y medieval no es eliminada, sino que se le considera incapaz de aportar verdades absolutas, una razón limitada incapaz por sí misma de alcanzar la sabiduría; pero la razón se apoyaba de la fe en cuanto a que ayuda a entender la verdad revelada, por esta razón la Iglesia recurrió al pensamiento racionalista de la antigüedad para apoyar sus dogmas y doctrina, creando una filosofía cristiana, en el marco de una teología cuya misión era combatir la herejía. Sin embargo el pensamiento y la doctrina cristianos siempre guardaron distancia ante la razón a la que no dejaban de ver como un peligro para la fe.

Por otro lado, “el cristianismo admitió la existencia de un derecho natural que puede ser conocido por la razón humana, que deriva de la ley natural, que es reflejo de la ley eterna o divina identificada con la voluntad y la razón divinas, y la razón puede servir de norma de acción, pero de forma debilitada por la presencia del pecado original, de tal manera que el hombre requiere de la gracia divina para obtener su salvación y de la observancia fiel de la ley divina revelada”<sup>41</sup>.

En otro punto, la iglesia admite una sociedad estamental y la convicción de que el poder político deriva de la autoridad divina, en esta sociedad medieval se consagra

---

<sup>40</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos, *El Racionalismo Jurídico*, Ed. UNAM, México, 2003, p. 255.

<sup>41</sup> *ibidem*, pp. 256-257.

como fundamento la desigualdad, unos mandan y otros obedecen y la igualdad sólo se alcanza en el reino de los cielos. Por lo que dentro de estas ideas cristianas en torno al derecho, se encuentra la imposibilidad de que los seres humanos alcancen por sí mismos la salvación, ya que sólo a través de la comunidad dirigida por la Iglesia realcanzan los fines propios del hombre.

El Pensamiento Autoritario en el Derecho. “El pensamiento autoritario se consagró en el orden religioso, por el derecho canónico, y en el orden civil con el descubrimiento del derecho romano que es equiparable en el orden racional al derecho natural.

Los posglosadores dotan a Europa de un sistema dogmático comprometido con la resolución de los casos prácticos, conocido como derecho común difundido en forma teórica a través de las universidades y en la práctica a través de su aplicación en los tribunales y por la práctica notarial”<sup>42</sup>.

### **1.2.3 Antecedentes del Racionalismo**

El racionalismo a nuestro juicio es una forma de pensamiento que afectó durante más de dos centurias a partir del Renacimiento hasta alcanzar el siglo XIX a diferentes escuelas y sistemas que se desarrollaron independientemente unos de otros, y a veces contradiciéndose entre sí, pero unidos todos ellos por el denominador común de la nueva concepción del mundo, y del hombre frente a ese mundo.

---

<sup>42</sup> Ibidem., pp.258-259.

Como antecedentes históricos del racionalismo tenemos: el humanismo, los descubrimientos geográficos y la Reforma protestante.

“El humanismo, fue un movimiento que aportó una nueva forma de ver el mundo al reivindicar al hombre como centro del universo y por su aspiración a lograr la concordia y fraternidad universales, además de que trajo a la mano la crítica, la cual contribuyó a la secularización de la cultura y a la relativización de la autoridad. El humanismo constituyó el antecedente que condujo al saber laico y al pensamiento crítico de los tiempos por venir.

Los descubrimientos geográficos como el de América, dejaron sin palabras al conocimiento geográfico medieval, que fue devastado por la realidad, ya que en ninguna otra época se había visto derrumbarse en breve tiempo estas ideas fundamentales de las que estaba construido el mundo.

La reforma protestante fue el otro acontecimiento que socavó la tradición y el autoritarismo, ya que surgió la decadencia moral de los altos designatarios eclesiásticos y el papa, que abandonan el control espiritual de sus fieles para consagrarse al fortalecimiento económico y político del pontificado, la predisposición de la sociedad europea, la acción personal de Martín Lutero y la ayuda de los príncipes alemanes, constituyen las principales causas de la Reforma luterana que significa la contribución más decisiva de Alemania a la construcción de la modernidad. La Reforma luterana escindió la Iglesia cristiana occidental y mantuvo la

tención a la Europa moderna hasta 1648, fecha que marca el fin de las guerras de religión”<sup>43</sup>.

#### 1.2.4 Antecedentes del Racionalismo Jurídico Racionalista

Como antecedentes del iusnaturalismo jurídico racionalista tenemos el humanismo jurídico y la Escuela de los teólogos juristas españoles del siglo XVI.

El humanismo jurídico es un movimiento proyectado en el estudio y enseñanza del derecho romano, al cual en la ciencia del derecho se le conoce como el *mos galicus*, su auge tiene lugar en el siglo XVI aunque se proyecta en algunos autores hasta el siglo XVII. Los humanistas buscaban textos antiguos y crear nuevos métodos filosóficos, históricos y lógicos que aportaban otros criterios y nuevas perspectivas, tanto históricas como críticas.

“Las actividades realizadas por los humanistas destacan, el cotejar textos con la finalidad de obtener textos depurados que constituyen ediciones confiables cercanos a los originales, buscaron reconstruir la Ley de las Doce Tablas y el Corpus Iuris, cuestionaron una serie de interpretaciones realizados por los juristas y también su labor de impresión y edición de textos jurídicos. Por lo que de esta labor resultó una predilección por el derecho clásico sobre el justiniano, al que se empieza a considerar como vulgar y corrupto”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos, *El Racionalismo Jurídico*, Ed. UNAM, México, 2003, p. 260.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 109.

“La crítica humanista desde la perspectiva histórica no sólo significó un golpe al autoritarismo jurídico medieval, sino que constituyó un cambio de perspectiva total en cuanto a la cultura jurídica, y un claro antecedente del racionalismo de los siglos por venir. Estas críticas de los humanistas contribuyeron a la secularización y racionalización de la ciencia jurídica mediante la adopción de criterios más liberales en cuanto a la interpretación y el análisis de las instituciones civiles, propiciando posiciones regalistas frente al derecho común de dotar al monarca de derecho y facultades que le corresponden como tal y que comenzarán a exaltar el valor superior de la ley sobre la doctrina, lo que se convertirá en una de las mayores aspiraciones racionalistas. El deseo de la sistematización y de contar con sistemas jurídicos ordenados son los elementos que manifiestan la fuerza racionalista que comienza a desplazarse por el humanismo”<sup>45</sup>.

Consideramos que los humanistas no llegaron a conocer una historia del Derecho en el moderno sentido de esta denominación, ya que crearon solo antigüedades jurídicas, pero precisamente por esto contribuyeron a la inteligencia de las fuentes del derecho romano de modo eficaz, por el descubrimiento de numerosos textos jurídicos que habían quedado fuera contribuyendo así a la fijación y crítica de las fuentes históricas, por lo cual el *mos gallicus* se difundió en toda Europa recibiendo un derecho beneficioso por la visión humanista del derecho romano.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 112 y 113.



“Los teólogos juristas del siglo XVI, son antecedente del racionalismo, en cuanto a que estos buscaron en el derecho natural, derivado de la razón las soluciones que no se encontraban en el derecho común”<sup>46</sup>.

El humanismo contribuyó a actitudes filosófico-jurídicas progresivamente racionalistas porque toda actitud humanista significa una fe admirativa en el hombre, su capacidad natural y autónoma. Los teólogos, los filósofos y los juristas progresaron hacia la construcción de un Derecho basado en la razón, caminos que desembocaron ya en el siglo XVII en la elaboración del iusnaturalismo racionalista. La raíz de ese creciente racionalismo jurídico del siglo XVI.

#### **1.2.5 El Racionalismo a partir de Renato Descartes**

El racionalismo fue un fenómeno de sustitución del pensamiento autoritario, de la cultura y tradición medieval y manifiesta una total confianza en la razón que se designa como único y supremo criterio de verdad y de certeza intelectual.

El racionalismo comienza con Renato Descartes, que con su método revolucionó todos los campos del saber. En este pensamiento todo parte de la conciencia del yo, que es capaz de crear un nuevo mundo a partir de la razón, que es algo que comparten todos los hombres, por lo que sus conclusiones pueden ser formuladas como universales y válidas para todos los tiempos. Todas las ciencias, no son más que la inteligencia humana, que es siempre una y siempre la misma, por grande que sea la variedad de su objeto, por ello el postulado de una ciencia universal basada en

---

<sup>46</sup> TOMAS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 4ª Edic., Ed. Tecnos, Madrid, 1992, pp. 305 y 306.

la razón invadirá a todos los sectores de la ciencia, de la cultura y del conocimiento humano.

Como tal “el racionalismo es un fenómeno que pretendió crear un sistema de pensamiento nuevo, basado únicamente en la razón como informadora de todo conocimiento, ya que pretendió excluir del pasado autoritario que había concebido a la razón como limitada e incapaz de explicar nada por sí misma a la razón subordinada a la fe, como única posibilidad de verdad. Por ello podemos decir que el racionalismo fue un fenómeno de confianza ilimitada en la razón, que se erige como el supremo criterio de verdad y de certeza intelectual”<sup>47</sup>.

La mentalidad de esta época racionalista cambió tanto en los campos de saber como en la cultura, las creencias tradicionales entraron en crisis frente a las nuevas luces de la razón, por lo que pronto se llegó al olvido de gran parte de las verdades autoritarias. “Se abandonó el pasado porque pareció inconsciente, imposible de aprender y falso, se tenía que examinarlo todo para reconstruir, por ello debe ser eliminado, se pretendía eliminar los errores del pasado y volver a empezar”<sup>48</sup>.

La nueva ciencia era autoritaria. Frente al monopolio cultural detentado por la Iglesia y la universidad, la nueva ciencia luchaba por la libertad de opinión; el saber no debería basarse por más tiempo en la interpretación de la tradición; sino en la observación directa, la medición y la interpretación de la naturaleza, sirviéndose de la matematización para alcanzar la objetividad.

---

<sup>47</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos, Op. Cit., p. 127.

<sup>48</sup> HAZARD, Paul, *La crisis de la conciencia europea*, Ed. Alianza, Madrid, 1988, p. 38.

“La nueva ciencia propiciaba la idea de progreso; las nuevas verdades que transformarían al mundo y a la sociedad, esta ciencia propugnaba la orientación práctica hacia un fin determinado de toda actividad científica. El saber y la investigación debían ponerse al servicio del perfeccionamiento material y cultural de la sociedad, impulsando por igual la beneficencia pública, la artesanía y la agricultura. El verdadero y natural fin de la ciencia es el enriquecimiento de la vida humana mediante nuevos descubrimientos y fuerzas”<sup>49</sup>.

“Una inquietud de Descartes fue lograr la construcción de un sistema filosófico que permitiera al hombre contar con verdades claras y evidentes, para lo cual partió de la duda como único vehículo metodológico. A partir de poner en duda todo, sin confiar en la autoridad de nadie, Descartes inicia la construcción de su sistema intelectual afirmando que la primera verdad evidente es el propio hecho de estar dudando y que la duda sólo es posible por la razón. Por lo cual el argumento de que la razón humana es lo único de cuya existencia no puede dudarse, introdujo una inversión absoluta de la filosofía tradicional, antigua y cristiana”<sup>50</sup>.

De la formulación del principio de la ciencia universal se desprende la necesidad de contar con un método que aporte a la razón el material claro y evidente que le permita la construcción de todo el edificio intelectual, de ahí que “el método está basado en el procedimiento matemático de Descartes al que llamó como las Reglas para la Dirección del Espíritu, que son aquellas reglas ciertas y fáciles cuya rigurosa

---

<sup>49</sup> VAN DULMEN, Richard, *Los inicios de la Europa moderna, Historia Universal Siglo XXI*, 20ª Edic., Siglo Veintiuno Editores, México, vol. 24, 1989, p 284.

<sup>50</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos, *El Racionalismo Jurídico*, Ed. UNAM, México, 2003, p. 132.

observación impide que se suponga verdadero lo falso, y hace que el espíritu llegue al verdadero conocimiento de todas las cosas accesibles a la inteligencia humana”<sup>51</sup>.

Podemos decir que el derecho aspiró a la aplicación del método, suponiendo que se podrían descubrir y describir las leyes universales que rigen la conducta social del hombre, leyes que poseerían el mismo rigor que las físicas al ser extraídas de la naturaleza por los métodos matemáticos, pero podemos decir que Descartes no hizo mayor alusión a los problemas éticos y jurídicos, sólo se limitó a señalar que los hombres se encuentran obligados a obedecer las leyes del Estado.

#### **1.2.6 La Escuela del Derecho Natural enmarcada en el Racionalismo**

“El racionalismo en materia jurídica sostuvo que las relaciones sociales se rigen por las leyes naturales que forman el derecho natural. Por ello el racionalismo defiende y postula un iusnaturalismo, basado en la existencia de normas generales, abstractas y eternas, que regulan la naturaleza del hombre, sobre las cuales debe descansar todo sistema de derecho positivo para ser válido obligatorio. Estas leyes naturales pueden ser formuladas y conceptuadas por el hombre por su sola razón, por lo que la regulación de la vida del hombre en sociedad puede ser reducida a dichas leyes, cuya precisión y validez universal se asemejan a las leyes de la naturaleza”<sup>52</sup>.

“La Escuela del Derecho Natural es la corriente de pensamiento jurídica y política en marcada en el racionalismo, por lo que sobre abstracciones racionales se funda el

---

<sup>51</sup> DESCARTES, Renato, *Discurso del método*, 9ª Edic., Ed. Porrúa, México, 1984. p. 16.

<sup>52</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos. Op. Cit., p. 135.

derecho y los modelos del poder político y les indican las directrices para su fundamentación, estructura y legitimación”<sup>53</sup>.

La escuela del Derecho Natural enmarcada en el contexto del racionalismo como sistema filosófico participó en el movimiento de crítica característico de la época y de ruptura con el pensamiento autoritario.

El lenguaje también cambió, ya que el latín el idioma del conocimiento, poco a poco fue cediendo ante otras lenguas que se apoderaron de la nueva verdad y que ayudaron a la ruptura con la autoridad al desplazar al latín.

En conclusión podemos decir que “la máxima de iusnaturalismo racionalista es que el hombre debe comportarse conforme a su propia naturaleza porque si no lo hace no cumple con las exigencias de la razón. En el pensamiento iusnaturalista racionalista hasta Dios se concibe como producto de la razón. Sólo importa lo que es claro y evidente. Todo lo demás se desecha por misterioso y supersticioso. Se diferencia porque es puramente racionalista, es decir, se suprime toda base teológica; se queda únicamente con la base de la ley natural, que es de carácter racional: todos los seres se rigen por leyes naturales cuya validez descansa en la misma naturaleza de las cosas. El derecho natural moderno se mantiene en la línea del concepto racionalista de la ciencia. En él la razón no se erige sólo en instrumento de conocimiento del derecho correcto, sino que también es su fuente. La razón humana es la que proporciona al hombre la ley natural. Ya no existe logos, ni ley eterna, no existe

---

<sup>53</sup> Ibidem, pp. 135-136.

verdad dada de antemano. El hombre depende total y exclusivamente de su capacidad de conocimiento. Ya no son la autoridad y la tradición las que determinan el derecho correcto, sino lo que es comprensible racionalmente”<sup>54</sup>.

Ahora bien, algunas de “las características generales del iusnaturalismo racionalista son:

- 1.- Tuvo la tentativa de aplicar a los problemas éticos y jurídicos la metodología de las ciencias naturales, particularmente de las matemáticas, a esto se le llamo racionalismo.
- 2.- La explícita intencionalidad política, se buscaba construir una sociedad política y vincular dicha sociedad política al derecho.
- 3.- Ética Laica. Con el racionalismo, la razón humana se considera capaz de fundamentar toda verdad. La razón, en la línea cartesiana, se concibe como una percepción clara y distinta suficiente para fundamentar toda certeza. Con la posibilidad de confiar a la razón la misión de encontrar toda verdad se consuma la separación de la teología y la filosofía y se abre paso a la construcción de una ética laica.
- 4.- Estado de Naturaleza y contrato social: conocido como el modelo iusnaturalista, constituye el punto de partida abstracto y racional para la construcción y legitimación del Estado y las pretensiones de libertad e igualdad con las que se identificará la sociedad burguesa. Del estado de naturaleza, estado presocial donde los hombres se encuentran libres y son iguales entre sí, se parte para llegar a la creación de Estado Político, a la fundación de la sociedad civil. Esta fundación de la sociedad civil ocurre mediante la celebración de uno o más contratos entre los individuos, libres e iguales, que se encuentran en estado de naturaleza. En consecuencia, el Estado es concebido no como una institución natural, sino como una creación convencional y artificial, que, en definitiva, debe su origen y existencia al individuo, ya que ha nacido por voluntad de éste. Y como con el Estado ocurre con las demás instituciones de carácter social: la familia, las sociedades políticas menores, las asociaciones

---

<sup>54</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos, *El Racionalismo Jurídico*, Ed. UNAM, México, 2003, p. 140.

corporativas, etc., que no son naturales, sino creaciones voluntarias y libres de los hombres. La misma Iglesia no se concibe más que una libre fraternidad universal en la que los hombres se han agrupado.

**5.- Clasificación histórica.** La Escuela del Derecho Natural agrupa a una serie de pensadores que manifiestan una multiplicidad de ideas. Así mismo se considera que el racionalismo como etapa histórica abarca por lo menos dos siglos, es difícil clasificarlos para su estudio. Por lo que para el autor Wieaker, la Escuela del Derecho Natural racionalista se puede mencionar una división histórica tripartita. A la primera etapa la denominó la de los precursores o fundadores a la que pertenecen los teólogos juristas españoles del siglo XVI, Grocio y Althusio y se caracterizan por su arraigo a las tradiciones cristianas. A la segunda etapa se le denominó sistemática, a la que pertenecen Descartes, Hobbes, Spinoza y Pufendorf que se caracterizan por lograr la autonomía ética social típicamente racionalista. Y la tercera etapa matematizadora integrada por Thomasio y Wolf que se caracterizan por llevar hasta lo más alto la racionalización formal del derecho natural, elaborando conceptos jurídicos que se pretendían concretar en el derecho positivo<sup>55</sup>.

**6.- Desvinculación del Derecho Natural respecto de Dios:** Dios ya no es la fuente de toda moral y todo derecho, sino que ambos ordenamientos radican de modo primario en la naturaleza racional del hombre; es la razón humana donde hay que buscar el fundamento de la norma, y esa razón natural es autónoma respecto de todo, incluso de Dios.

**7.- Construcción del Derecho Natural por la razón:** la fe en el poder de la razón se llevó a la creencia de que sería posible construir un amplísimo sistema de derecho natural, con contenido máximo, mediante sucesivas y reiteradas operaciones lógico-deductivas que, a partir de los preceptos naturales ya existentes o conocidos, permiten obtener otros nuevos, ampliándose el ordenamiento jurídico-natural de modo potencialmente indefinido.

**8.- "Status Naturalis" y "Status Civilis":** Distinción entre un estado o situación del hombre individual, anterior a su convivencia política (status naturalis), y otro posterior a su inclusión o entrada en las formas sociales (status civilis); lo cual equivale a afirmar que el hombre naturalmente, es un ser asocial y si históricamente lo hallamos constituyendo sociedades políticas, ello es un simple "estado

---

<sup>55</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos, Op. Cit., pp. 142-157.

adventicio", es decir, una situación que "adviene" al hombre y que, por tanto, no se desprende de su naturaleza.

**9.- Separación entre moral y derecho:** consiste en atribuir al derecho la regulación de los actos externos, que quedan sustraídos a las normas de la moral, mientras que ésta sólo se ocupa de los actos internos de los sujetos, sobre los que no cabe una calificación jurídica; con lo que moral y derecho quedan drásticamente separados, sin que pueda darse relación entre ambos ordenamientos ni, por tanto, influencia alguna de uno en otro.

Podemos decir que el gran error de los racionalistas fue que, deslumbrados por la necesidad de las matemáticas, hicieron de éstas el "saber modelo" y pretendieron que toda ciencia se construyera "modo matemático", con la misma metodología, el mismo rigor y la misma certidumbre de la ciencia de la cantidad.

La Ilustración significó la culminación de buena parte de las ideas iusnaturalistas, ya que bajo sus luces se afirmó que el hombre debe buscar lo que le es útil y le hace feliz. En esta época ilustrada, los resultados de la ciencia parecen ilimitados, la confianza en la razón se robustece y las palabras progreso y tecnología se rigen como los posibles cimientos del nuevo mundo feliz. Todo esto influenciará al derecho que se entregará a la primera mitad del siglo XVIII, al eudemonismo y a los criterios de utilidad. La exigencia de contar con una legislación que exprese el derecho de la razón crece.

### **1.2.7 Las Codificaciones**

“El nuevo sistema jurídico creado por el racionalismo encontró expresión en el Constitucionalismo, en el ámbito del derecho público, y en la Codificación en el



ámbito del derecho privado. Las constituciones debían expresar los principios fundamentales sobre los que quedaba construido el cuerpo político y los bienes fundamentales que debía tutelar el poder político, los códigos, son las normas generales abstractas que se deducen de los principios fundamentales, ordenando estas normas conforme a un sistema lógico”<sup>56</sup>.

La codificación fue la expresión final de los propósitos del iusnaturalismo, síntesis final que significa el fin del derecho antiguo y el surgimiento de un nuevo derecho igualitario. Lo que más penetró de las ideas iusnaturalistas fue la tendencia individualista, sancionando positivamente lo que el iusnaturalismo había proclamado como derechos innatos del hombre: libertad, propiedad e igualdad.

“Los códigos fueron una síntesis del derecho consuetudinario, el ius commune y las ideas racionalistas. La codificación fue la concreción definitiva de la tradición romanista europea. El derecho romano se advierte sobre todo en obligaciones y contratos. El derecho canónico y el consuetudinario en familia, cosas y sucesiones. El derecho natural racionalista en los principios que orientan la codificación, principios de igualdad, propiedad y libertad para contratar”<sup>57</sup>.

“La codificación tanto pública y privada fue realizada bajo tres principios fundamentales: libertad, propiedad y seguridad. Las declaraciones de derechos se convierten en una forma de particularizar los tres principios básicos, detallando los principales derechos humanos. Con el tiempo se convierten en la parte inicial de las

---

<sup>56</sup> FUENTES LOPEZ, Carlos, Op. Cit., pp. 217-218.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 265.

Constituciones, como la parte dogmática, en México se les denomina garantías individuales. A los principios se añade un cuerpo, que no logró articularse adecuadamente beneficiando a todos los ciudadanos. Se trata de la igualdad. Precisamente por la no realización de la igualdad ni en el plano económico-material, ni siquiera en el jurídico-político, hizo quiebra el Estado liberal y la sociedad burguesa montada sobre el modo de producción capitalista. La igualdad material y jurídica será en adelante la gran meta perseguida por el pensamiento socialista y por los partidos socialistas en especial a partir de Marx<sup>58</sup>.

Con la separación de poderes y el dogma de la soberanía se llegó a la reducción del derecho exclusivamente a la ley. Se agotaron la costumbre y la jurisprudencia como fuentes del derecho, En adelante la función del juez debería limitarse exclusivamente a la aplicación de las leyes sin ninguna posibilidad de interpretarlas fuera del propio contexto legislativo. Se consagra el principio de la plenitud herética del derecho.

Ahora bien, la espiritualidad occidental quedó afectada con el racionalismo, su afán totalizador y la visión antihistoricista, además de que en materia jurídica los grandes errores del racionalismo fueron la reducción del derecho a la ley y el haber proclamado como universales una serie de ideas y principios que respondían a necesidades muy concretas de la época y que, por tanto carecen de dicha universalidad. Los excesos a que dio paso el absolutismo legislativo estatal, la incorporación de ideologías naturalistas o de intereses particulares a la producción

---

<sup>58</sup> Ibidem, p. 266.

del derecho, el positivismo extremo y las desigualdades amparadas por la ley, todo esto abrió paso a la crisis del siglo XX.

El gran mérito de la codificación fue la certeza y seguridad jurídica que se lograron con la legislación. Así como haber exigido el respeto a lo que consideró los derechos fundamentales del hombre, sobre lo cual se levanta hasta nuestros días la esperanza de lograr verdaderamente un trato justo a todos los hombres.

La codificación significó la preservación de la cultura romanista y canónica, al adoptar dentro de su sistema el contenido del derecho sabio medieval, lo que en forma definitiva acrisoló la tradición romano-canónica del derecho occidental.

### 1.3 Definición del Derecho Migratorio

La definición formal del derecho migratorio podemos decir que es: *“El conjunto de normas de derecho público que regulan el tránsito internacional de personas (nacionales y extranjeros); establece las modalidades y condiciones a que se sujetará el ingreso, permanencia y salida de extranjeros; y lo relativo a la emigración y repatriación de nacionales”*<sup>59</sup>.

De esta definición podemos decir que hay tres elementos, como lo son: *El tránsito internacional de personas, las modalidades u condiciones a que se sujetará el extranjero en nuestro país; y aspectos legales del movimiento de los nacionales.*

---

<sup>59</sup> VICTAL ADAME, Oscar, *Derecho Migratorio Mexicano*, 4ª Edic., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 2004, p. 38.

Una definición más sencilla, podemos decir que el Derecho Migratorio es *“la capacidad formal de todo Estado para regular la entrada, estancia y salida de su territorio de los flujos migratorios de extranjeros, y proteger los de los nacionales”*<sup>60</sup>.

Así también, de esta definición se pueden establecer dos postulados: El primero es *que todo Estado tiene derecho a regular y decidir libre y soberanamente quién entra y quién sale de su territorio; y el segundo es que la ley puede distinguir entre los nacionales y los extranjeros al otorgarles derechos e imponerles obligaciones.*

Por último, también podemos citar que el derecho migratorio *“es la rama del derecho administrativo que regula (o estudia) el fenómeno de los movimientos poblacionales; incluyendo la estancia de extranjeros en el país y salida y retorno de individuos en la República”*<sup>61</sup>.

Es necesario referirnos a los conceptos que integran nuestra definición del derecho migratorio como son:

**NACIONAL.** Para efectos de nuestro trabajo vamos a considerar la definición que establece nuestra Constitución, del contenido de los artículo 30, 32, 33, 37 secciones A) y B) y 73 fracción XVI. Nacional es la persona que posea las condiciones y calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución.

---

<sup>60</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro, *Evolución del Derecho y la Política Migratoria en México*, 2ª Edic., Editora del Gobierno del Estado, Xalpa-Enriquez, Ver. 2000, p. 10.

<sup>61</sup> MARTINEZ MORALES I. Rafael, *Diccionario Jurídico*, volumen 3, Ed. Harla, México, 1996, p.64

Podemos mencionar que las reformas constitucionales del 20 de marzo de 1997 y que entraron en vigor al año siguiente de su publicación establecen la figura jurídica de que la nacionalidad mexicana ya no es una y única, sino que se puede poseer o adquirir otra nacionalidad sin perder la mexicana, con tal de que al salir o entrar al territorio nacional, deberán sin excepción, ostentarse como nacionales y actuar en ciertos actos jurídicos como tales.

Establecen también estas reformas una nueva clasificación de la nacionalidad mexicana, ya que, anteriormente sólo había dos tipos: una de mexicano por nacimiento y otra de mexicano por naturalización, por lo que ahora la de mexicano por nacimiento se subdivide en dos: una mexicano por nacimiento y otra, mexicano por nacimiento extranjero, puesto que la posesión de otra y la no pérdida de la nacionalidad mexicana, con la condición de no ostentarse con ella en territorio nacional así lo permite y la consecuencia legal de su incumplimiento es sólo una sanción pecuniaria.

**EXTRANJERO.** “La palabra extranjero proviene del latín *extranearius*, de *extraneus*, extraño”<sup>62</sup>; pero hoy en día, en un mundo de globalización, mediante el cual se nos quiere etiquetar como un individuo que coincida en el lenguaje, modo de expresión, moda, comunicación electrónica, esquema económico, etcétera, aunado a las grandes facilidades para el transporte y comunicación, es cada día más difícil establecer quién no pertenece a una comunidad.

---

<sup>62</sup> REL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 19ª Edic., Editorial España-Calpe, España, 1970. P 167.

Podemos decir que en el futuro el concepto de nacional y extranjero que actualmente existe, bajo la fórmula un país una nacionalidad, se cambiará por uno regional o global como el que ocurre actualmente dentro de la Unión Europea, “en donde para los nacionales de los países miembros y adheridos al Acuerdo de Schengen, un cruce de fronteras interiores se realiza sin control alguno para las personas y se considera extranjero al no nacional de los estados miembros de la Comunidad Europea”<sup>63</sup>.

Por otra parte, podemos decir que los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o los extranjeros. Por lo cual existe un concepto de extranjero la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional. Por ende, se considera que los extranjeros son los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de nuestra Constitución. Extranjero es el no nacional.

**ESTADO.** Es la persona colectiva o moral creada por un orden jurídico nacional. El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye.

Otros términos que se ven involucrados en materia del Derecho Migratorio Mexicano son:

---

<sup>63</sup> VICTAL ADAME, Oscar, *Derecho Migratorio Mexicano*, 4ª Edic., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 2004, p. 38.

**MIGRACIÓN.** Es el desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad política administrativa hacia otra en un momento dado.

**EMIGRACION.** Es el desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político administrativa hacia otra, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar donde se origina el movimiento.

**INMIGRACION.** Es el desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político administrativa hacia otra, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar de llegada.

**LIBERTAD.** “Según Montesquieu, la libertad no puede consistir en hacer todo lo que se quiera, porque ello llevaría a una guerra de todos contra todos, sino en un poder hacer todo lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer aquello que no se debe querer, lo que significa que los hombres no deben hacer sino lo que es conforme a la razón y no pueden ser obligados a hacer lo que es contrario a ella. Es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten”<sup>64</sup>.

En conclusión, “la libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar trascendentalmente los fines que el mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba

---

<sup>64</sup> DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, 3ª Edic., Ed. UNAM, México, 1986, p. 96.

su actuación externa, la cual sólo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno”<sup>65</sup>.

**MOVIMIENTO.** “Es la acción y efecto de mover o moverse, de hacer que un cuerpo deje el lugar o espacio que ocupa y pase a ocupar otro. Así mismo todo tránsito implica la realización de un movimiento pero el hecho de llevar a cabo un movimiento no necesariamente quiere decir que transitemos”<sup>66</sup>.

**TRÁNSITO.** “El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente en 1989, en su artículo 2 fracción V, establecía que para los efectos del mismo se entiende por Tránsito: acción y efecto de trasladarse de un lugar a otro por la vía pública”<sup>67</sup>.

### 1.3.1 Relación del Derecho Migratorio con otras ramas del Derecho

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

Los fenómenos migratorios no son aislados e independientes, por lo que es por ello que la materia se relaciona con otras ramas del derecho”<sup>68</sup>, por ello el derecho migratorio tiene relación con algunas ramas del derecho; teniendo en consideración

---

<sup>65</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 27ª Edic., Ed. Porrúa, México, 1995, p. 303 a 307.

<sup>66</sup> SILVA CARREÑO, Jorge Armando, *Derecho Migratorio Mexicano*, 1ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 20.

<sup>67</sup> Publicado en el D.O.F., el día 09 de agosto de 1989, reformado según diverso publicado el 16 de febrero de 1993. Véase el comentario respecto del Reglamento de tránsito del Distrito Federal vigente en el capítulo quinto.

<sup>68</sup> VICTAL ADAME, Oscar, *Derecho Migratorio Mexicano*, 4ª Edic., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 2004, p. 24.



que la ciencia jurídica tiene un objeto formal o propio, pero ello no es impedimento para que se estudie bajo enfoques diversos.

### **DERECHO CONSTITUCIONAL.**

El derecho migratorio tiene una relación íntima con el Derecho Constitucional, porque nuestra constitución establece una distinción entre nacionales y extranjeros; que en nuestro país todo individuo gozará de las garantías individuales; que queda prohibida toda discriminación; que el ámbito de la validez de las normas jurídicas es el territorio nacional; que la política demográfica y poblacional es responsabilidad del gobierno y que la organización estatal federal es la encargada de expedir las leyes, aplicarlas y resolver los conflictos de su aplicación.

### **DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.**

El derecho migratorio tiene relación con esta rama porque el derecho internacional público, es el encargado de regular las relaciones de los estados, los organismos internacionales y los órganos de estos entre sí, es decir, regula las relaciones de los sujetos de la comunidad internacional, ya que el Estado mexicano celebra tratados y acuerdos internacionales en materia migratoria y reconoce y forma parte de algunos de los organismos internacionales: Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, entre otras.

### **DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Tiene relación ya que el derecho administrativo que regula la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que

genera, en virtud de que la autoridad competente en materia migratoria es el titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobernación que forma parte de la organización central de la administración pública federal.

### **DERECHO PENAL.**

En cuanto al derecho penal, tiene relación porque las leyes migratorias establecen tipos penales en los que el sujeto activo o pasivo pueden ser los extranjeros y nacionales que cometan el delito de tráfico de indocumentados, el cual está previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, serán sancionados por este hecho, así mismo también intervienen las autoridades migratorias, en el intercambio de los reos extranjeros o nacionales para la ejecución de sus sentencias en sus países de origen, en los procesos de extradición de extranjeros, en la toma de información de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso penal, para determinar su situación migratoria; y la presentación de denuncias o querrelas para el caso de los presuntos delitos migratorios, entre los casos que están los de crimen organizado.

### **DERECHO CIVIL Y MERCANTIL.**

En lo que respecta a estas ramas del derecho por las actividades productivas, de intermediación de bienes o servicios, actos y contratos en los que intervienen extranjeros y que requieren que éstos acrediten legal estancias o que su condición migratoria les permite realizarlos.

## **DERECHO PROCESAL.**

El derecho migratorio tiene relación con el derecho procesal por que este establece las formalidades y requisitos que se deben cumplir para intervenir en los procedimientos judiciales de cualquier tipo y que en algunos casos el extranjero no basta que acredite su interés jurídico sino también estancia legal, permisos especiales para comparecer a juicio, también para regular sobre los elementos del acto migratorio, los procedimientos, resoluciones y medios de defensa para el particular, y determinar la aplicación supletoria en el mismo.

## **DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.**

El derecho internacional privado que regula las relaciones de particulares entre si y las relaciones en las que interviene el Estado, resuelve los conflictos sobre la aplicación de las mismas en tiempo y espacio, tiene gran relación con el derecho migratorio.

Es importante destacar que el derecho internacional privado ha estudiado sobre la nacionalidad y condición jurídica del extranjero y es por ello que estos se desincorporan de esta rama.

En consecuencia, el derecho internacional privado es como su nombre lo indica una rama del derecho privado y los asuntos y temas sobre el fenómeno migratorio internacional son de derecho público.

## **OTRAS CIENCIAS.**

El derecho migratorio se relaciona con otras ciencias, como la economía, demografía, estadística poblacional, sociología, etc., ya que el fenómeno migratorio implica estudiarlo profundamente en cuanto a su origen, impacto y consecuencias.

### **1.3.2 Condición Jurídica del Extranjero**

“La Condición Jurídica del extranjero está integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables a las personas físicas o morales que no tienen el carácter de nacionales respecto del sistema jurídico de un Estado”<sup>69</sup>.

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

Se señala que el derecho interno de los estados está en posibilidad de regular la condición jurídica del extranjero en determinado territorio, con las limitaciones de no afectar el mínimo de derechos que el orden jurídico internacional consagra a favor de los extranjeros, al ser humano, y si se atenta contra ese mínimo de derechos será responsable ante la comunidad internacional por violación al derecho de gentes, independientemente de que dicha conducta sea reprobada y sancionada por su propia legislación.

---

<sup>69</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 15ª Edic., Editorial Porrúa, México, 2003, p.399.

El problema para el derecho internacional privado es establecer cuál es ese mínimo de derechos y en comparación con qué instrumento se toma, si es en comparación con los derechos de los nacionales o en comparación con las disposiciones internacionales.

“Podemos decir que hay sistemas que agrupan los derechos y obligaciones de los extranjeros entre los que destacan:

*El Sistema de reciprocidad diplomática.* En este sistema se considera que la fuente de los derechos para los extranjeros son los tratados internacionales, pero el punto de partida está en artículo 11 del Código Napoleónico que establecía que el extranjero tendría en Francia los mismos derechos civiles que se hayan concedido o se concedieran a los Franceses por los tratados celebrados con el país al que perteneciera el extranjero, pero si no existiera el convenio el extranjero no gozaría de derecho alguno.

*El sistema de reciprocidad legislativa.* Este sistema consiste en señalar que los estados establecen a los extranjeros los derechos que sus nacionales gocen en el país de tales extranjeros.

*El sistema de equiparación a nacionales.* Consiste en equiparar en derechos como iguales a nacionales y extranjeros es un gran avance a favor de los extranjeros, sin embargo, casi todas las legislaciones imponen restricciones o privilegios inherentes sólo a sus nacionales, por lo que en conclusión este sistema estriba en que los

derechos que la ley concede a los extranjeros se protegerán en la misma forma como se protegen los de los nacionales”<sup>70</sup>.

La Constitución de nuestro país, en el artículo 33 constitucional establece que los extranjeros tienen derechos a las garantías que otorgan el capítulo primero, título primero de la Constitución; sin mencionar que sólo en Caso de reciprocidad, ya que todos los extranjeros gozan en nuestro país de las garantías individuales aun cuando los mexicanos no gozaren de tales derechos en los países de los extranjeros favorecidos. Pero también en este título establece limitaciones para los extranjeros favorecidos.

Existen otros sistemas, como el que establece el mínimo de derechos que consiste en otorgar a los extranjeros los mínimos derechos para la dignidad humana; el sistema anglosajón que consistía en no pronunciarse por algún sistema y aplicar el más conveniente al caso concreto.

### **1.3.3 Objeto de estudio del Derecho Migratorio**

El objeto del derecho migratorio para este trabajo serán las normas jurídicas que regulan el fenómeno migratorio internacional y los sujetos a los que le son aplicadas estas normas jurídicas.

Estas normas legales en materia migratoria deben regular: Los aspectos jurídicos del tránsito internacional de personas; Las modalidades y condiciones de estancia y

---

<sup>70</sup> VICTAL ADAME, Oscar, *Derecho Migratorio Mexicano*, 4ª Edic., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 2004, pp. 28-29.

permanencia de los extranjeros, y Las consecuencias de las conductas punibles derivadas de las acciones u omisiones relativas a ello.

Los sujetos del derecho migratorio siempre serán las personas como los nacionales, los extranjeros sujetos a una jurisdicción legal y algunos organismos de derecho internacional, cuando así se haya convenido en un instrumento idóneo.

#### **1.4 Orígenes del Derecho Migratorio**

Es de importancia citar los orígenes del derecho migratorio hasta llegar a la Legislación aplicable vigente en México, para poder entender lo que significa el Derecho Migratorio.

##### **1.4.1 Antecedentes Jurídicos Extranjeros**

Los antecedentes jurídicos extranjeros respecto de la legislación sobre la libertad de tránsito en nuestro orden jurídico constitucional y por lo tanto del derecho migratorio, los encontramos, aunque rudimentariamente en los regímenes jurídicos español e inglés.

Por lo que toca al régimen jurídico español, el Pacto Político-Civil acordado en las cortes del Reino de León en el año 1188, mejor conocido como el Fuero de León, cuyo documento consagra diversas disposiciones sobre distintas materias, pero que tiene antecedencia histórica de nuestra actual garantía individual de libre tránsito, y por lo tanto, de nuestro Derecho Migratorio. Este documento establecía en su “artículo 29.- Si alguno se trasladase de una ciudad, villa o tierra a otra, y se

presentase a las Justicias una orden con el sello de las justicias de la primera ciudad, villa o tierra para que lo prendan y hagan de él justicia, no vacilen en apoderarse de él al momento y sin tardanza. Si las justicias descuidasen este deber sufrirán la misma pena que debería sufrir el criminal”<sup>71</sup>.

En cuanto al régimen jurídico inglés, la Carta Magna inglesa de 1215, la cual consagró los dos principios esenciales de que se iba a nutrir el constitucionalismo del futuro: el respeto de la autoridad a los derechos de la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas, que en Inglaterra integraban el common law, igualmente consagra diversas disposiciones sobre distintas materias entre las que se tiene antecedencia histórica de nuestra actual garantía individual de libre tránsito, base y sustento del Derecho Migratorio Mexicano. Este documento contenía en su “artículo 42.- Será legal para cualquier persona, en lo futuro, salir del reino y regresar, a salvo y con seguridad, por tierra o agua, manteniendo su alianza con nosotros; a menos que esto sea en tiempos guerra, por un corto espacio, por el bien común de todo el reino: excepto prisioneros o poscritos, según la ley de la tierra y de la gente de la nación en guerra contra otros, y de los mercaderes a quien se tratará como antes se dijo”<sup>72</sup>.

Los emigrantes que en el siglo XVII fundaron las colonias inglesas en América llevaron a su nuevo asiento el common law en sus costumbres como elemento de su integridad natural, las agitaciones políticas de Inglaterra prometían en la emigración un descanso a los perseguidos; la intolerancia anglicana los obligaba a buscar un

---

<sup>71</sup> LOPEZ DE HARO, Carlos y otra, *La Constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, Editorial Reus, Madrid, 1926, p 200 a 204.

<sup>72</sup> FIGUEROA, Luis Mauricio, *La Constitución Inglesa, historia, documentos para su estudio*, Editorial Jus, México, 1991, 63-78.



refugio de conciencia en los países deshabitados, el afán de hacer fortuna empujó a gran número de aventureros. Los colonos norteamericanos consideraron que sus libertades estarían insertas en la Constitución en el Bill of Rights of Virginia.

El sistema de consagración jurídica de los derechos del hombre instituido en la declaración francesa de 26 de agosto de 1789 y que sirvió de modelo para la primera constitución de aquel Estado de 3 de septiembre de 1791, fue adoptada por la mayor parte de Europa casi la totalidad de los países de América, principalmente por México desde que nació a la vida jurídica como Estado, a través de los diversos ordenamientos de carácter constitucional que rigieron a nuestro país.

#### **1.4.2 Nueva España**

En el Virreinato, “España tenía prohibido el ingreso de los extranjeros a sus colonias de América, después cuando ya eran admitidos, no podían admitir su intervención en asuntos económicos y políticos. En un principio, los españoles peninsulares no castellanos, eran considerados como extranjeros en el territorio de la Nueva España, y hasta el año 1596 se logró una igualdad jurídica entre los castellanos y el resto de los españoles. Una excepción a esta igualdad fue el tráfico de esclavos importados desde África o de las islas del Caribe, migración que después fue prohibida en la Nueva España”<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> TENA RAMIREZ, FELIPE, *Leyes Fundamentales de México*, 8ª Edic., Editorial Porrúa, México, 1978, p102.

### 1.4.3 México

Desde la época prehispánica, “los mexicas podían recorrer libremente las diferentes regiones del Imperio. Sin embargo, el desplazamiento territorial de los antiguos mexicanos fue motivado por causas políticas, ya que la hegemonía militar del grupo tenochca sobre otras provincias de Mesoamérica obligaba a la clase gobernante a enviar a sus representantes, fueran recaudadores de tributo o del ejército, para sancionar las relaciones de dominio. También era por causas económicas, por el intercambio y tráfico a larga distancia, llevado a cabo por los comerciantes profesionales o pochtecas, era motivo de una gran movilidad humana por distintos puntos geográficos”<sup>74</sup>.

Posteriormente, desde que Hernán Cortés se internó en nuestro territorio en forma ilegal, nuestro país ha procurado normar la migración en su doble aspecto, es decir, de entrada y salida.

Al inicio de la vida soberana de nuestro país, ya durante la época de la Independencia, las primeras disposiciones migratorias tuvieron como objetivo predominante promover la llegada al país de algunos migrantes, siempre y cuando fueran de religión católica y que no se opusieran a la independencia de la nueva Nación, con el propósito de coadyuvar al crecimiento de la población y colonización en las partes que aún se encontraban deshabitadas o en poder de algunos que no estaban sujetos bajo el control del gobierno, ya que en aquellos tiempos se consideraba que gobernar era poblar.

---

<sup>74</sup> SILVA CARREÑO, Jorge Armando, *Derecho Migratorio Mexicano*, 1ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 42.

En seguida nos referiremos a los principales documentos que legislaron el tema. Durante el año 1811, Ignacio López Rayón, con sus elementos constitucionales hace referencia al tema de la migración con espíritu nacionalista manifestando en el artículo 20, que todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de un ciudadano americano, deberá solicitar Carta de Naturaliza a la Suprema Junta con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y disconformidad del Protector Nacional. Estos elementos constitucionales fueron un proyecto de la Constitución, tuvieron influencia en las ideas de los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón de 1813.

Los Sentimientos de la Nación que se resumen en 23 puntos, en su primer artículo declara que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, posteriormente en sus artículos 9 y 10, señalan que los empleos los obtengan sólo los americanos (septentrionales hoy mexicanos) y que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha; estos pronunciamientos, se pueden decir que son el primer rasgo de política migratoria.

Así mismo podemos decir, que estos documentos básicos de Ignacio López Rayón, y José María Morelos y Pavón fueron en antecedente legislativo para el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana mejor conocido como Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814.

La Constitución de Apatzingán, contenía dos títulos, el primero relativo a los principios o elementos constitucionales y el segundo sobre la forma de gobierno. En

el Título Primero, Capítulo Tercero de los Ciudadanos estableció en los artículos 13 y 14, respectivamente, que se consideraban ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella; se consideraba que cualquier extranjero que resultara favorable para la independencia del país, sería bien recibido para establecerse en él, permanecería bajo la protección de las leyes nacionales, de igual manera serían considerados como ciudadanos de América los nacidos en ella y los extranjeros que radicaran en el territorio mexicano, que profesen la religión católica, apostólica y romana y no se oponga a la libertad de la nación, en virtud de la carta de naturalización que se les otorgara.

Poco antes de que se lograra la independencia de España, en la época del Imperio Mexicano, es proclamado el Plan de Iguala por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821, el cual se dirige a todos los americanos, bajo cuyo nombre comprende los nacidos en América, y también a los europeos, africanos, asiáticos que en ella residían y proclama la independencia septentrional como libre y señora de sí misma, ya no dependiente de la España, ni de otra nación alguna y establece que todos los habitantes del Imperio Mexicano sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo y sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas.

Por consiguiente en agosto de 1821 por tratados firmados de Córdoba, se establece que España reconoce por nación soberana e independiente a nuestra patria y que en lo sucesivo se le llamará Imperio Mexicano y que toda persona queda en estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna a donde le convenga, sin que haya

derecho de privarle de esa libertad. En este caso están los europeos avecindados en el referido imperio y los americanos residentes en la península ibérica y por consiguiente podrían permanecer y adoptar ésta o aquella patria o pedir la expedición de su pasaporte, mismo que no podría negárseles para salir del reino en el tiempo que se les prefijare, llevando o trayendo consigo sus familias y bienes.

Consideramos que a partir de la independencia y fortalecimiento de una nueva nacionalidad, se comienza a tener más atención con el fenómeno de la Inmigración, y una mejor conceptualización del ser nacional, sus derechos y obligaciones y por consiguiente de la diferencia entre el extranjero y patrio.

En el año de 1823, el Congreso Constituyente, establece que el Ejecutivo de la Nación expida la carta de naturalización a favor de casi cualquier extranjero que lo solicitara.

En 1824, un decreto expedido el 16 de Mayo, establecía que los extranjeros que venían a establecerse, tenían garantías a sus personas y en sus propiedades, por lo que todo extranjero al entrar a nuestro territorio, tenía ya los mismos derechos que los nacionales.

Por ende, surge en México una apertura del derecho migratorio, al permitir sin mayores requisitos, la entrada y permanencia de extranjeros, manteniéndolos bajo la protección de las leyes, pero durante la época de la República se mantuvo la exclusión de los extranjeros en asuntos políticos internos del país. Esta apertura casi

total a la inmigración extranjera desde 1827, que fue cuando se prohibió a los españoles ejercer cargos públicos y se creó una ley para su expulsión en caso de contravención a las leyes mexicanas.

Así mismo en 1829 se publicó una nueva Ley sobre Expulsión de Españoles, en la cual se ordenaba la salida de país a los españoles que residieran en todos los territorios internos de occidente y oriente, de la Alta y Baja California y Nuevo México, considerando como españoles a los nacidos en los puntos que dominaba el Rey de España; excepto a las personas nacidas en colonias españolas como Cuba, Puerto Rico y Filipinas, así como a los hijos de españoles nacidos en América, y al español que incumplía este mandato recibía una pena de privación de su libertad por seis meses en una fortaleza y después era embarcado, expulsándolo del país en contra de su voluntad.

En 1832, se expidió una ley en la que se facultaba al supremo Gobierno para expulsar del territorio nacional a cualquier extranjero no naturalizado, que fuera perjudicial para el orden público, aunque su entrada y permanencia hubiera sido de acuerdo a las leyes, por lo cual podemos decir que esto era un antecedente para las normas migratorias vigentes hoy en día.

En las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, se estableció en el artículo 1° de la Primera Ley de los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, diferenciando claramente entre quienes eran mexicanos por nacimiento y los no nacidos en territorio de la República, pero que estaban

fijados en él cuando éste declaró su independencia, juraron el acta de ella y han continuado residiendo en el mismo o los introducidos legalmente después de la independencia, hayan obtenido carta de naturalización, con los requisitos que establecen las leyes.

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

Se dispuso que los extranjeros no pudieran adquirir en la República Mexicana propiedad raíz, si no se habían naturalizado, casado con mexicana y se arreglaren a los demás preceptos de las leyes respectivas. Es decir, se establecieron restricciones a la adquisición de tierras para los extranjeros en zonas fronterizas y litorales, como se encuentra establecido en la actualidad, sin embargo en los demás espacios del territorio se mantuvo la política de promover la inmigración extranjera.

Durante los años 1842 y 1846, durante el periodo de Antonio López de Santa Anna, se publicaron decretos sobre naturalización de extranjeros, en los que se promovía la entrada de extranjeros que tuvieran el deseo de naturalizarse mexicanos, siempre que acreditaran tener una profesión o industria útil, o bien manifestaran su deseo de ingresar a la armada o ejército nacional.

En el año 1854, durante la Reforma, se publicó un decreto sobre Extranjería y Nacionalidad, en el cual se establecía que los extranjeros tenían la obligación de solicitar al gobierno carta de seguridad, mediante la cual podían gozar de derechos civiles y debía ser renovada cada año. Así también señalaba que los extranjeros que entraran al país sin pasaporte serían detenidos en el lugar de su llegada hasta que el gobierno dispusiera su expulsión o entrada.

Durante el gobierno del Presidente Benito Juárez, se declaró por un corto tiempo el cierre de fronteras al ingreso de extranjeros, esto a consecuencias de las guerras con Estados Unidos y Francia.

En mayo de 1886, se promulgó una nueva Ley de Extranjería y Nacionalidad, la cual establecía que serían considerados extranjeros los mexicanos ausentes de la República sin licencia, ni comisión de gobierno, ni por causas de estudio, de intereses públicos, de establecimiento de comercio o industria, o de ejercicio de una profesión, que dejaren pasar diez años sin pedir permiso para prorrogar su ausencia, permiso que de ninguna manera excedería de cinco años.

### **1.5 Antecedentes Históricos Legislativos en materia de Migración**

No es sino hasta el siglo XX, en el año 1908, cuando se comprende la importancia de reglamentar la admisión y estancia de extranjeros en territorio nacional. Fue la primera vez que se utilizó el título de *Ley de Inmigración*, para designar a las normas que regulan las cuestiones relativas en México. Por ende el 22 de diciembre de dicho año se publicó la primera ley de inmigración; sin embargo, ello quiere decir que no se



hubiere legislado sobre extranjería y colonización, puesto que para entonces estaban vigentes la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 y la Ley de Colonización de 1893.

#### **1.5.1 Primeras Leyes que regularon el Derecho Migratorio**

**1.5.1.a)** Ley de Extranjería y Naturalización de 1886. La cual como ya vimos establecía que los ciudadanos mexicanos que vivieran en el extranjero sin tener una licencia otorgada por el gobierno nacional para ausentarse del país o que tuvieran alguna causa justificada de las mencionadas anteriormente, y pararan diez años sin que hubieren solicitado permiso para prorrogar su ausencia del país, perderían la nacionalidad mexicana y serían considerados como cualquier otro extranjero.

**1.5.1.b)** Ley de Colonización de 1892. Durante esa época se expidió un decreto del Congreso que modificaba el criterio original, ya que facultaba al Ejecutivo para declarar ciertos casos particulares, la no pérdida de la nacionalidad de los mexicanos que llevaran más de diez años residiendo en el extranjero, quienes de acuerdo a lo señalado por la Ley de Extranjería y Nacionalidad de 1886 serían ya considerados como extranjeros.

**1.5.1.c)** Ley de Inmigración de 1909. Esta ley facultaba al gobierno para restringir la admisión de extranjeros, entre otras causas, por salud pública. La intención era evitar las epidemias de tuberculosis, peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, tifoidea y sarampión, que en aquella época afectaban a otros países. Establecía también que los extranjeros sólo podrían entrar a la República por puertos de altura y lugares

fronterizos habilitados para el comercio internacional. También regulaba las figuras del inmigrante trabajador y de las empresas de inmigración, considerando como tales a los extranjeros que venían para radicar temporal o definitivamente a un trabajo corporal.

**1.5.1.d)** Ley de Migración de 1926. En esta Ley se adoptó una política migratoria integral que buscaba proteger los intereses de los mexicanos y la economía del país frente al resto del mundo.

Por primera vez, se reglamentó no sólo la inmigración, sino también la emigración de nacionales. Se estableció el primer antecedente de documento migratorio denominándolo tarjeta individual de identificación, un Registro de Nacionales y Extranjeros que entraran y salieran del país y una tarjeta de identificación para unos y otros, con la cual se pudiera identificar a todos los migrantes, registrar sus movimientos migratorios. En cuanto a los nacionales, regulaba la salida de trabajadores mexicanos al extranjero, tipificando por primera vez el Tráfico de Indocumentados, cuya comisión va en aumento en la actualidad y se ha convertido a un negocio a nivel internacional.

Se estableció la obligación para los extranjeros que ingresaren al territorio nacional de cumplir con las limitaciones establecidas por la Constitución, tratados internacionales, la referida ley y su reglamento.

Establecía la obligación que tenían los inmigrantes que se encontraban en México, de someterse a una inspección y verificación de las autoridades migratoria, así como comprobar su buena conducta y forma honesta de vivir. Se previó también el fenómeno de migración en tránsito hacia otro país, conocidos como transmigrantes; incluyó en la característica de turistas a diversos tipos de no inmigrantes y reguló de manera detallada la calidad de inmigrantes, otorgada a artistas, estudiantes, colonos y trabajadores. Respecto a estos últimos, establecía reglas para proteger las fuentes de trabajo de los nacionales, cuando fuera necesario.

Esta ley también creó el Impuesto al inmigrante, que constituye el primer antecedente de la actual política hacendaria en materia de cobro de derechos a los no inmigrantes que entraran al territorio nacional.

**1.5.1.e)** Ley de Migración de 1930. Esta nueva Ley de Migración que reduce y simplifica muchos de los procedimientos creados en la ley citada anterior, ya que considera únicamente los requisitos sanitarios y la facilidad de asimilación de los mismos al medio nacional.

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

**1.5.1.f) Ley General de Población de 1936.** Creada durante el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas, bajo el nombre de Ley General de Población, no solo regula los asuntos migratorios sino, también lo relativo al turismo, demografía, la identificación y registro de personas

Esta ley no solo regulaba el movimiento migratorio, es decir la entrada y salida de personas, sino que le da un enfoque demográfico mediante disposiciones para mostrar su distribución, aumento, fusión étnica, acrecentamiento del mestizaje nacional y protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales.

Se planteaba como objetivo restringir la emigración, o por lo menos que se realizara en forma documentada, y en los casos en que dicha emigración se realizara, establecía que se debía organizar y proteger a los emigrantes y emigrados mexicanos, en los lugares de su nueva residencia, utilizando para ello oficinas consulares dedicadas a proporcionar esa protección.

La Ley prohibía a los extranjeros la realización de actividades comerciales e industriales, excepto las destinadas a la exportación, estableciéndoles límites con la idea de asegurar a los mexicanos el control de la vida económica de la Nación. Sin embargo, establecía la obligación del gobierno de recibir a los extranjeros que vinieran huyendo de su país por causas de persecuciones políticas.

Establecía que la Secretaría de Gobernación debería promover la internación de extranjeros cuya nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación instrucción o ideología se considerara adecuada al numero y temporalidad necesaria, con la obligación de resolver los problemas étnicos del país.

**1.5.1.g)** Ley General de Población de 1947. Esta ley sigue casi los mismos lineamientos de la Ley anterior como el poblacionismo, la asimilación de los extranjeros, la preparación de los indígenas y la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales.

Esta Ley se refiere a la regularización de la situación migratoria de los extranjeros que con motivo de la Segunda Guerra Mundial o causas de fuerza mayor se encontrasen en México, otorgándoles un plazo para ello.

Se buscaba facilitar la inmigración colectiva de grupos de extranjeros con características positivas hacia las regiones menos pobladas del país, y se flexibilizó la recepción individual de inmigrantes que entraran a México por razones económicas, como rentistas, pensionistas inversionistas en casos excepcionales, o de prestadores de servicios técnicos o especializados, siempre y cuando éstos no pudieran ser atendidos por los propios mexicanos.

Hace una clara definición y distinción entre las calidades migratorias de inmigrante y no inmigrante, instituye la figura del asilo político y establece la facultad para

suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuando éste ponga en peligro el equilibrio económico o social de la República.

**1.5.1.h)** Ley General de Población de 1974. En esta Ley hay un cambio de pasar al poblacionismo a la planificación familiar. Terminó la época en que se pensaba que gobernar era poblar. Se suprimió la autorización para la inmigración colectiva, la cual era considerada en ese tiempo como inconveniente.

En lo que se refiere a la calidad de no inmigrante, en la categoría de visitantes, se adicionó al visitante distinguido, visitante local y al visitante provisional y en cuanto a la calidad de inmigrante, se ampliaron y modificaron las características que la regulan, abriéndose de manera progresiva las que tienen un significado claramente económico.

Se realizaron algunas reformas a la Ley General de Población de 1974, como la del año 1990, a consecuencia de la situación de violencia extrema y perturbación política en Guatemala en el año 1981, ya que obligaron a un grupo de ciudadanos de ese país a cruzar la frontera hacia el territorio nacional. México les dio hospitalidad como refugiados, a pesar de que en nuestras leyes no existía dicha calidad migratoria y ante esta situación jurídica, se creó la característica de No Inmigrante Refugiado, que junto con la de Asilado Político dio a la legislación migratoria mexicana un sentido de protección humanitaria.

En el año 1993, por decreto presidencial se creó el Instituto Nacional de Migración, importante institución encargada de los asuntos migratorios, del cual estaremos hablando más adelante con mayor amplitud. Posteriormente en el año 1994 se estableció el criterio de no injerencia de extranjeros en los asuntos políticos del país, no obstante se permitió la presencia de observadores extranjeros en los procesos electorales celebrados en México. Por lo que se introdujo dentro de la calidad migratoria de No Inmigrante, la categoría de Corresponsal, para atender adecuadamente las necesidades de los periodistas extranjeros enviados para cubrir eventos en el territorio mexicano.

En 1996 de nuevo se reformó la Ley General de Población de 1974, con la idea de dar protección a los derechos humanos de los migrantes, proporcionar seguridad jurídica a quienes realizan trámites migratorios, combatir más enérgicamente delitos como el tráfico de indocumentados.

En 1997, se reformó los artículos 30, 32, y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se establecían bases para la no pérdida de la nacionalidad de los mexicanos emigrados que decidieron adoptar la ciudadanía del país en el que residieran actualmente, por lo que se facilitaría la defensa de los derechos de los mexicanos que residieran en otros países, especialmente en Estados Unidos, ya que no podían convertirse en ciudadanos de aquel país, en virtud de que si lo hacían perdían automáticamente la nacionalidad mexicana, lo cual lo restringía de gozar de prerrogativas y derechos en su vida social, económica y política en dicho país.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA LEGISLACION DEL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO

#### 2.1 Derechos Humanos

“La expresión de los derechos humanos, en derecho significa un conjunto de principios axiológicos fundamentales que deben ser obedecidos por el legislador, de modo especial por el legislador constituyente, significa además una serie de valores ideales que deben ser encarnados en el Derecho positivo”<sup>1</sup>.

Otra definición de Derechos Humanos es la que nos proporciona la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que definen a los Derechos Humanos como “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”<sup>2</sup>.

Ahora bien, vamos a hablar un poco de que todos los derechos humanos radican en el principio de la dignidad del hombre. “Kant nos menciona que la dignidad consiste en que el individuo humano es un sujeto con fines propios, es un autofin y que, por consiguiente, no debe ser degradado a la situación de mero medio para el cumplimiento de finalidades ajenas”<sup>3</sup>. Esta idea de dignidad, nos invita a reconocer que el hombre no es una cosa sometida a la ciega causalidad, a meros fines y

---

<sup>1</sup> RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*. 3ª Edic., Editorial Porrúa, 1965, p 551.

<sup>2</sup> <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>, fecha de consulta 05 de octubre de 2007.

<sup>3</sup> RECASÉNS SICHES, Luis. *Oo. Cit.*, p 55.



poderes extraños, por lo contrario, gracias a su razón, el hombre puede alcanzar la meta de una buena vida.

“Los derechos humanos son principios o máximas de estimativa jurídica, que se expresan como criterios supremos que deben ser obedecidos y desenvueltos prácticamente en la elaboración del derecho positivo, tanto por el legislador como por los órganos jurisdiccionales. Estos principios tienen una validez en sí, porque constituyen la proyección sobre el mundo del derecho, de la esencia misma de lo humano; porque constituyen las supremas máximas implicadas por la idea de justicia; porque tienen un carácter ético necesario y universal”<sup>4</sup>.

“Dejando al lado las diferencias en cuanto a las respectivas paternidades filosóficas, resulta que hay un común denominador en todo el pensamiento iusnaturalista. Este denominador común consiste en establecer una distinción entre ciertos derechos esenciales e inalienables que se entiende deben quedar exentos del arbitrio gubernamental, por una parte, y en otra, ciertos derechos alienables cuyo establecimiento queda delegado a las comunidades y autoridades políticas, al legislador o a los jueces y que encuentran a su contrapartida en el ejercicio justo y eficaz del poder. El resultado final fue una Declaración de espíritu iusnaturalista, como lo muestran muchas de las frases insertas en ésta, pues el hecho de ponerse a elaborar una declaración de derechos humanos implica que por encima de las

---

<sup>4</sup> IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia, *Iusnaturalistas y iuspositivistas Mexicanos ss (XVI-XX)*, 1ª Edic., Ed. UNAM, México, 1998.

determinaciones del derecho positivo, por encima de lo que los estados decidan, hay normas superiores a las que los poderes legislativos deben obedecer”<sup>5</sup>.

### **2.1.1 Clasificación de los Derechos Humanos**

Los derechos humanos se pueden clasificar en tres grandes grupos:

1.- “En el primer grupo de las libertades individuales engloba a: el derecho a la vida, a la seguridad de la persona, a la autonomía personal, a la igualdad ante la ley y a la igual protección de la ley sin distinción ninguna, a las garantías procesales, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, a la libertad de opinión y de expresión, a la libre circulación y elección de residencia, a la elección de estado civil, a la propiedad individual y colectivamente, a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; etc.

2.- En el segundo grupo de los derechos democráticos se encuentran: el derecho a una nacionalidad, a participar en el gobierno del propio país, el derecho al acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, el derecho de reunión y asociación políticas, el derecho de expresión, etc.

3.- En el tercer grupo se encuentran los derechos sociales, económicos y educativos: el derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo; el derecho a un igual salario por trabajo igual, el derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure al trabajador y a su familia, al descanso, y a una limitación de duración del

---

<sup>5</sup> RECASÉNS SICHES, Luis, *Op. Cit.*, p. 64.

trabajo, a un nivel de vida adecuado que asegure al trabajador a su familia, la salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y a los seguros sociales necesarios, a la educación, a participar libremente en la vida cultural de la comunidad y el derecho a la propiedad intelectual o derechos de autor”<sup>6</sup>.

Como ya se mencionó podemos decir que dentro del grupo de los derechos individuales se encuentra la libertad de tránsito, por lo que “la libertad de tránsito es un derecho humano, es decir, de naturaleza humana que existe independiente de la norma jurídica, o al menos en el sentimiento o inmanencia del hombre <sup>7</sup>”.

Respecto a los derechos humanos de los migrantes, podemos mencionar que a lo largo de esta década estos derechos se han visto amenazados por el fortalecimiento de las políticas de seguridad que no han logrado que estos cumplan sus obligaciones en cuanto a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Son varias las causas por las que las personas se impulsan a buscar mejores condiciones de vida a otros países como puede ser las violaciones generalizadas de los derechos humanos, el desempleo, los bajos niveles de educación, la inestabilidad política, la desigual distribución de la riqueza, la falta de equidad entre los géneros, los desastres naturales en los países de origen, la información falsa sobre oportunidades de empleo en los países de destino, esto combinado con políticas restrictivas de asilo y de inmigración, la migración incluida la trata de personas que conlleva a grandes violaciones a los derechos humanos apareciendo también la inmigración irregular

---

<sup>6</sup> IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia, *Oo. Cit.*, pp. 64-65

<sup>7</sup> SILVA CARREÑO, Jorge Armando, *Derecho Migratorio Mexicano*, 1ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2004, pp. 22-23.

que expone la explotación y todo tipo de abusos, ya que por miedo a ser detenidos o deportados, no denuncian las practicas de sus empleadores, ya que carecen de protección laboral, social y de salud. Así también muchos ciudadanos ven a los migrantes como amenazas o competidores en el mercado laboral, trasportadores de culturas ajenas y extranjeros que deben ser controlados, por lo que son vulnerables al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

En nuestro país todas las personas, hombre y mujeres que se encuentran dentro de nuestro territorio independiente de su nacionalidad, con o sin documentación migratoria, tienen sus derechos humanos garantizados con base en el artículo 33 de nuestra Constitución Política, el cual señala que los extranjeros tienen derecho a gozar de las garantías individuales establecidas en la misma.

Ahora bien, haremos una referencia histórica del nacimiento de las declaraciones de derechos, por ello podemos decir que pueden existir dos ideas políticas. Una en donde se menciona que el Estado debe estar al servicio del individuo, donde se establecen sistemas políticos liberales, democráticos, populares; y otra contraria que considera que el individuo debe de estar al servicio del Estado, donde surgen sistemas autócratas, monárquicos absolutos, dictatoriales, totalitarios. Cuando predomina la segunda, al individuo se le considera como un engranaje de la máquina imperturbable del Estado, por lo que origina que los derechos del súbdito se encuentren restringidos y que se cometan en su contra arbitrariedades e injusticias, pero llega un momento en que los individuos se sublevan contra el poder político y le exigen el reconocimiento de ciertos derechos, en su calidad de hombres y de

súbditos, y si esto le es negado, tratarán de cambiar ese régimen político absolutista y dominante, por uno democrático y liberal, en el que les reconozcan sus derechos que todo hombre tiene por el sólo hecho de ser hombre”<sup>8</sup>. De manera que constituirán una Democracia, ya que sólo en una democracia, en donde los gobiernos son elegidos por el pueblo, en donde puede haber un Estado de Derecho, en el que se realice una Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

En el campo de las realizaciones constitucionales, con la Constitución de 1917 de nuestro país, se inició la historia presente del mundo en la formulación constitucional de los derechos básicos de carácter social, económico y educativo. Por lo que desde esta fecha, la mayor parte de las constituciones que fueron proclamadas en varios países del mundo incluyeron una lista de derechos básicos de tal índole.

“El contenido de los derechos sociales, económicos y educativos comprendidos en esas constituciones se presentó en el siglo XIX, en una serie de requerimientos propugnados en programas e idearios socialistas en la Gran Bretaña, Francia y Alemania”<sup>9</sup>. Estos países inspiraron a otros en esos movimientos sociales que constituyeron el impulso de enorme alcance y progresiva eficacia para colocar en el primer plano de la atención pública la urgencia de atender a tales derechos sociales y económicos.

“En el plano de las ideas e incluso de los textos jurídicos, los principios sobre los derechos sociales, económicos y educativos tienen una familia anterior y muy ilustre.

---

<sup>8</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, *Filosofía del Derecho*, 2ª Edic., Editorial Oxford, México, D.F., 2000, p.253.

<sup>9</sup> IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia. Op. Cit., p 69.

La tienen nada menos que en algunas importantes ideas de los enciclopedistas franceses, y en algunos textos de la segunda Declaración Francesa de derechos del hombre y del ciudadano en 1793. Algunos artículos de esta Declaración Francesa desempeñaron un considerable papel durante la época de la revolución de 1848. Los socialistas franceses se inspiraron en ellos, el gobierno provisional proclamó solemnemente el derecho del trabajo, pero después tal derecho no fue incluido en la constitución del 4 de noviembre de 1848”<sup>10</sup>.

Entre los textos constitucionales del siglo XX anteriores a la Segunda Guerra Mundial, que contienen explícita o implícitamente declaraciones de derechos sociales, económicos y culturales hay que citar “la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la Constitución del Reich alemán de 1919, la Constitución de la República Española de 1931 y también la Constitución de la URSS de 1936. Entre estas constituciones, la mexicana de 1917 es la más fiel a la libertad de los individuos y de los grupos”<sup>11</sup>.

### **2.1.2 Declaración de los Derechos de Virginia**

“El estado de Virginia fue el primero en producir una Declaración de derechos propiamente dicha. En esta declaración y en las que habían sido adoptadas por los demás estados de Norteamérica, acuerdan el derecho de libertad individual, del de libertad de conciencia y del de propiedad, los de reunión, de libertad de prensa y de libertad de establecimiento, los de petición, de protección legal, de procedimiento

---

<sup>10</sup> ibidem. p. 70.

<sup>11</sup> GURVITCH, Georges, *La Declaración de los Derechos Sociales*, La Malson Francesa, Nueva York, 1944, p.26

ante un jurado imparcial e independiente, y fija las bases de los derechos políticos de los ciudadanos y de los derechos públicos del individuo y mucho acuerdos más”<sup>12</sup>.

La Declaración de Independencia Norteamericana proclamada en la Declaración de Derechos de Virginia en el año 1776, establece las bases de una declaración de intenciones encauzada a dignificar, respetar y defender los derechos de la persona e introduce la idea del derecho a la felicidad.

### **2.1.3 Declaración de Derechos Francesa y Estadounidense**

“A finales del siglo XVI, en Inglaterra Robert Brown desarrolló la idea democrática, que se encuentra en la base de la Iglesia reformada. Esta iglesia y sus creyentes pactan con Dios y someterse a Jesucristo. El Brownismo fue perseguido en Inglaterra y se refugio en Holanda, y bajo la influencia de John Robinson se transformo en Congregacionalismo que consistía primero en la separación de la Iglesia y del Estado y después en el derecho de cada comunidad de administrar autónoma e independiente sus asuntos espirituales con el libre consentimiento del pueblo. En consecuencia produjo la necesidad de que se reconociera la libertad de conciencia”<sup>13</sup>.

En América de Norte, los padres congregacionalistas y colonos ingleses celebraron un pacto el 11 de noviembre de 1620, en el que se declaró querer fundar una colonia en honor del rey y de la patria, para la extensión de la fe cristiana. A partir de ahí hubo una serie de pactos de establecimiento, donde los colonos prometían obedecer

---

<sup>12</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, Filosofía del Derecho, 2ª Edic., Ed. Oxford. P.255.

<sup>13</sup> Ibidem, p.256.

las leyes dictadas por la mayoría sólo en materia civil, ya que en materia religiosa, el derecho a la libertad religiosa se reconoció en el Código de Rhode Island en 1647.

En la Constitución de Pennsylvania se destacaba que un pueblo no podía ser verdaderamente feliz si se le privaba de la libertad de conciencia, además en esta Constitución se formuló por primera vez el derecho de emigración, y en su Bill of rights, el derecho de reunión y el de petición.

La declaración que más ha tenido influencia en los sistemas jurídicos de diversos países es la Declaración Francesa del 26 de agosto de 1789, y que encabezó la Constitución del 3 de septiembre de 1791.

En una Asamblea Nacional, el marqués de La Fayette, propuso el 11 de julio de 1789 que se agregara a la Constitución una Declaración de derechos y presentó al mismo tiempo un proyecto de ésta. Se considera que La Fayette hizo esta proposición animado por la declaración de independencia de Norteamérica. La proclamación de independencia de Estados Unidos del 04 de julio de 1789, contiene la primera exposición de una serie de derechos del hombre, no obstante esta declaración de independencia sólo es en términos generales, que difícilmente se pueden ver todo un sistema de derechos. Por lo que La Fayette tuvo en cuenta la Constituyente.

La declaración Francesa imitó los *bills of Rights* o *declaration of rights* estadounidense, el autor de estos fue Georges Mason.



En fecha 26 de agosto de 1789, fue aprobada como regla fundamental la Declaración, texto que fue colocado a la cabeza de la Constitución del 03 de septiembre de 1791, así mismo el 29 de mayo de 1793 se aprobó una nueva declaración y después otra Declaración que fue la de los deberes precedió a la Constitución de 1795<sup>14</sup>.

#### **2.1.4 Declaración Universal de los Derechos Humanos**

El 26 de junio de 1945, en una Carta parecida a una constitución, 50 estados acordaban la fundación de la Organización de las Naciones Unidas con objetivos básicos como la defensa de la dignidad del hombre y el rechazo de la violencia. Los artículos 55 y 56 de la Carta fundacional establecía una Comisión de Derechos Humanos la tarea de la cual era preparar tres documentos: Una declaración de principios, una definición de derechos humanos. Un pacto, en forma de tratado, acordando las obligaciones que imponía la declaración de principios, obligaciones de los estados que tendrían que convertirse en leyes internacionales. Un informe concretando las modalidades de aplicación de lo que establecía la declaración.

Después de una preparación y debates, el 10 de diciembre de 1948, de un total de 56 Estados presentes, 48 votaron a favor de lo que hoy es la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 8 Estados transformaron su oposición en una abstención.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consta de un Preámbulo y un conjunto de Treinta Artículos. Acepta los derechos políticos defendidos en las

---

<sup>14</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, Filosofía del Derecho, 2ª Edic., Ed. Oxford. P.258.

constituciones de los países occidentales y acepta los derechos sociales y económicos que estaban en la base de la constitución de la URSS, rechazando la ideología nazi, asume y proclama cuatro principios básicos que son: a) el principio de la libertad; b) el principio de igualdad; c) el principio de no discriminación, y d) el principio de la solidaridad.

Cuatro principios básicos que dan fundamento y se concretan en un conjunto de derechos: Derechos personales, como el derecho a la libertad, a la igualdad, a la vida, a la seguridad, a fundar una familia. Derechos políticos, como el derecho al sufragio universal y secreto, a la libertad de asociación. Derechos sociales, económicos y culturales, como el derecho al trabajo, al estudio, a la protección de la salud. Se habla, también, de derechos procesales en el sentido de normas o vías que, en un proceso judicial, tienen por objetivo garantizar la efectividad del conjunto de derechos; por ejemplo, derecho en apelar a un tribunal superior.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, contiene notoriamente afirmaciones iusnaturalistas. Se expresa en los mismos términos de la Carta, acentuando todavía más este reconocimiento de unos principios, considerados como superiores al Derecho positivo nacional, y que se quiere convertir en normas jurídico-positivas internacionales<sup>15</sup>. Así mismo el Preámbulo de la Declaración Universal tiene ciertamente un sabor iusnaturalista, pues expresa que esos principios superiores consisten precisamente en el valor y dignidad de la persona humana, y en una serie de derechos fundamentales. En el primer considerando se habla de la

---

<sup>15</sup> IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia, *Iusnaturalistas y Positivistas Mexicanos* (ss. XVI-XX), 1ª Edic., UNAM, México, 1998. p. 76.

dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Se dice que estos derechos son inalienables, en el sentido de que su validez no depende de ningún azar de la voluntad humana, ni de la propia ni de la ajena. El hombre posee tales derechos, no porque un legislador se los haya otorgado, sino sencillamente en virtud de su condición humana. Por lo que en ella, la libertad, la justicia y la paz son considerados como los valores supremos del Derecho, los cuales tienen como base la dignidad intrínseca o inherente y los derechos básicos de todos, no en un determinado lugar, sino en el mundo, es decir, se da a esta afirmación una dimensión de validez universal.

En el considerando segundo, es considerado como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

El considerando tercero menciona que es esencial que los derechos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea obligado al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión. Contiene implícitamente la distinción entre derechos humanos fundamentales en el sentido de los principios ideales que llevan a la proclamación de éstos, por una parte, y por otra parte, el régimen de derecho positivo formalmente válido, en el cual tales derechos se hallan reconocidos y protegidos.

Es importante señalar que el contenido de los siguientes artículos de esta declaración, en virtud de que estos sustentan las prerrogativas de todo ser humano migrante o también podemos decir extranjero:

**“Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están en razón y conciencia deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

**“Artículo 2.** 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”<sup>16</sup>.

Podemos decir que a partir de esta norma, la condición jurídica del extranjero debe basarse en el principio de igualdad ante la ley; en otras palabras, todas las personas, por el hecho de ser seres humanos, deben gozar de los derechos enumerados en esta Declaración Universal, sin hacer distinciones entre nacionales o extranjeros o entre extranjeros documentados e indocumentados.

---

<sup>16</sup> Declaración Universal de los Derechos del Hombre, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Lake Success, 1949.

**Artículo 13.** 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Respecto de este artículo podemos decir que es claro que explica que todo individuo goza de la libertad de tránsito, ya que se trata de un derecho humano natural o derecho fundamental de la persona humana, la cual se concretiza con la norma jurídica como es la garantía individual contenida en el artículo 11 de nuestra Constitución. Así mismo, es importante señalar que esta norma jurídica no podría haber existido antes de la exigencia humana a su libre tránsito, al que llamamos derecho fundamental del hombre.

En consecuencia, la libertad de tránsito de naturaleza humana, existe independientemente de la norma jurídica, ya que los derechos del hombre son potestades inseparables e inherentes a la personalidad del hombre por ser racional, independientemente de la norma de derecho vigente en que pudiera estar inserto, en cambio las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos, en el sentido de que se envisten de obligatoriedad.

## **2.2 Principales pactos y convenios Internacionales**

En materia de libre tránsito existe codificación o consagración normativa internacional, por ello se mencionará los correlativos del artículo 11 Constitucional, en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Los instrumentos internacionales son aquellos documentos que contienen actuaciones referentes a la negociación y celebración de tratados internacionales. Para efectos de la Ley sobre celebración de Tratados, se entenderá por tratado, el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

El tratamiento que la Constitución Política Mexicana le da a los Tratados Internacionales, es el artículo 33 el que regula esta materia, ya que establece el principio de supremacía Constitucional, dando la jerarquía que corresponde a las diversas normas que integran todo el orden normativo mexicano, subordinando incluso a los tratados internacionales y leyes secundarias a la propia Constitución, no puede por tanto modificarla, pero un tratado está sobre o por encima de las normas constitucionales y secundarias de las entidades federativas que integran el Estado Mexicano. Por lo que respecta al artículo 89 Constitucional se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, en su fracción X, que nos explica que el Poder Ejecutivo en su función de conducir la política exterior, observará los principios normativos de autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estado; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Finalmente el artículo 76 Constitucional, nos menciona que el Senado se encarga de

analizar la política exterior, aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Los tratados internacionales pueden ser de diversos tipos, tenemos que los universales en materia migratoria establecen generalmente garantías mínimas a favor de los extranjeros (derechos humanos, delitos sobre el tráfico internacional de personas, refugio, asilo y apatrida) y que los bilaterales, multilaterales o regionales, ya sean abiertos o cerrados, regidos igualmente por el derecho internacional, tienen por objeto normar aspectos particulares sobre la admisión de extranjeros, su condición jurídica, intercambios y facilidades y también sobre derechos humanos, refugio, asilo político, etcétera.

Respecto de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, podemos decir que no tiene el carácter de norma jurídica internacional, ni de derecho interno por no haber sido firmada ni ratificada por nuestro país requisito necesario para que una norma internacional sea parte integrante de nuestro derecho, además de que el órgano internacional del cual emanó no está facultada para expedir leyes de tal naturaleza. Sin embargo podemos decir que tiene una fuerza moral, porque implica un compromiso ético; contiene una serie de orientaciones, de principios que no pueden ser impuestos coactivamente ya que el órgano del cual emanó no tiene atribuciones de expedir normas de obligatoria observancia.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Como parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos y con la intención de dotar de mayor fuerza

legal a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos trabajo en la elaboración de este instrumento Internacional. Este instrumento fue adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de Marzo de 1981.

Establece en su artículo 2.1, que cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentre en su territorio y están sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo idioma, religión, opinión política, o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por lo que podemos observar de este artículo es que reconoce que los derechos regulados en dicho Pacto deben aplicarse igualmente a nacionales y extranjeros; más aún, este Pacto no hace ninguna diferenciación entre extranjeros documentados o indocumentados o entre extranjeros en situación irregular, por lo que indirectamente también se reconocen derechos a los extranjeros en situación irregular. Sin embargo, existe una excepción respecto a la libertad de movimiento y la expulsión de extranjeros las cuales citaremos como sigue.

Este pacto internacional regula la libertad de tránsito en sus “artículos 12.1, que menciona que, toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.



No obstante interpretamos que aquellos que no se encuentran en forma regular o documentados no gozarán de este derecho, lo cual podría interpretarse que afecta el derecho humano de libertad de tránsito y como lo reconoce la Declaración Universal.

12.2 Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 12.3 Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden, la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 12.4 Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho de entrar en su propio país.

Respecto al artículo 13 El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”<sup>17</sup>. Consideramos que este último artículo debería ser aplicable en su totalidad tanto a extranjeros irregulares o indocumentados como indocumentados.

---

<sup>17</sup> RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derecho humanos*, ONU-OEA. III Tomos, Editorial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.

Este instrumento internacional tiene el carácter de norma jurídica para nuestro país, puesto que fue ratificado, publicado en el Diario Oficial de la Federación y considerado derecho vigente a partir del 23 de junio de 1981.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Esta convención fue adoptada por la Organización de Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de Julio de 1978, y ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

Respecto a la libertad de tránsito esta Convención establece en su artículo 22 los derechos de Circulación y de Residencia. Se establecen además restricciones a este derecho sólo por virtud de la ley, cuando sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos de los demás. Establece claramente que nadie puede ser expulsado arbitrariamente, es decir, que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado sólo será expulsable previa decisión apoyada en la ley, con la única limitante por razones imperiosas de seguridad nacional que se opongan. Establece el derecho de asilo de toda persona supeditándolo a la legislación de cada Estado ya a los convenios internacionales. A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el mencionado convenio no permite al extranjero exponer las razones que los asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente y hacerse representar ante ellas.

*Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos*. Esta convención fue suscrita el 04 de noviembre de 1950. A esta convención también se le denomina

Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos. Consagraba sólo doce derechos, pero entre los años 1963 y 1970 esta convención fue adicionada con cinco protocolos, por lo que se adicionan nuevos derechos a la lista original, es cuando se agrega la libertad de tránsito.

Este instrumento internacional le da a la libertad un enfoque, en principio genérico, ya que sólo se refiere a ella sin especificar el tipo de libertad y es hasta en el protocolo adicional No. 4, en donde regula la libertad de circular libremente en determinado territorio, así mismo en dicho protocolo se establecen restricciones a este derecho sólo por virtud de la ley, cuando constituyan medidas necesarias, para la seguridad nacional, el orden público, la prevención de infracciones, la protección de la salud y de la moral o la salvaguarda de los derechos y libertades de tercero. Estableciendo de igual manera que nadie puede ser expulsado, en virtud de una medida individual o colectiva del territorio del Estado del cual sea ciudadano así como tampoco nadie puede ser privado del derecho de entrar en el Estado del cual sea nacional y por último quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros.

*El Tratado de Libre Comercio en América del Norte.* Es un acuerdo Internacional de libre comercio que no pretendió regular aspectos migratorios, pero establece normas que regularan la entrada temporal de extranjeros que reúnan los requisitos para ser considerados como personas de negocios nacionales de los países suscriptores del mismo, en virtud de la relación económica preferencial que existe entre ellos, por esta razón se incluyó en este instrumento internacional una sección específica sobre

los compromisos asumidos por los tres países para agilizar la entrada temporal de personas de negocios que sean nacionales de México, Canadá y Estados Unidos.

Otro instrumento internacional de trascendencia es la *Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familias* que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 1999.

### **2.3 Garantías Individuales**

“Nuestra Constitución de 1917 también contiene los derechos humanos fundamentales, aunque en ella reciben el nombre de Garantías Individuales, como son las siguientes:

Artículo 2º, establece el derecho a la libertad en general.

Artículo 3º, establece el derecho a la educación.

Artículo 4º, que garantiza el derecho de igualdad legal de la mujer y el varón, a la protección de la salud, a una vivienda digna y decorosa.

Artículo 5º, que establece el derecho al trabajo.

Artículo 7º, establece el derecho de libertad de expresión, escribir y publicar escritos y el de imprenta.

Artículo 8º, que establece el derecho de petición.

Artículo 9º, garantiza el derecho de asociación o de reunión.

Artículo 10, establece el derecho a poseer armas en el domicilio.

Artículo 11, que establece el derecho de circulación o desplazamiento.

Artículo 13, el cual establece el derecho a ser juzgado legalmente, por leyes generales y tribunales ordinarios.

Artículo 14, que garantiza el derecho a la vida, a la libertad personal, a la propiedad, a la propiedad, a la posesión y a un juicio judicial.

Artículo 16, establece el derecho a la inviolabilidad del domicilio y de la cubierta postal.

Artículo 17, que garantiza el derecho a la impartición de justicia.

Artículo 20, que establece el derecho a ciertas garantías en juicio de orden criminal.

Artículo 23, que establece el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Artículo 24, establece el derecho a la libertad de creencia religiosa.

Artículo 27, que establece el derecho a la propiedad privada.

Además establece las llamadas Garantías sociales como las que regulan los artículos 27 y 123, que se refieren a los derechos de los campesinos y a los obreros.

También encontramos los deberes de los Estados que son la obligación que tienen de ver que se cumplan esas garantías y no violarlas ellos mismos.

### **2.3.1 Libertad de Tránsito como Garantía Individual**

Ahora bien, analizaremos lo relativo a la garantía de tránsito, empezaremos por mencionar el significado de la palabra tránsito, “que proviene del latín trans: que significa al otro lado, a través de, más allá, y de iens, euntis, que es el participio del presente del verbo ire: ir”<sup>18</sup>, es la acción de transitar, que significa ir o pasar de un punto a otro. Por lo que es la actividad ya sea de personas o de vehículos, de trasladarse de un lugar a otro, de uno de origen a otro de destino.

---

<sup>18</sup> MATEOS MUÑOZ, Agustín, *Compendio de Etimologías Grecolatinas del español*, 22ª Edic., Ed. Esfinge, México, 1985. p. 346.

La libertad de tránsito como garantía individual, podemos mencionar lo que nos señala “Adalberto G. Andrade, que garantía, es todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho”. Por lo que las garantías son aquellas destinadas proteger los derechos fundamentales, que por supuesto tienen carácter constitucional en tanto que son parte integrante del texto de la misma Constitución.

Las garantías constitucionales están integradas por los distintos mecanismos de defensa, no de los derechos humanos, sino de la propia constitución, “se pueden conceptualizar como los medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder”.<sup>19</sup>

El derecho subjetivo público de libre tránsito consiste en la potestad del gobernado de migrar, residir y viajar por el territorio nacional que le otorga la ley, la Constitución, y poderla ejercer en contra de otros como el Estado o sus autoridades, que tienen la obligación jurídica de respetarla y si no cumplen con ella, podemos recurrir a la instancia que corresponda y haya sido creada por el mismo orden jurídico para que se le obligue coactivamente.

De lo anterior se desprende que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, en su artículo 11, parte primera, nos menciona el concepto

---

<sup>19</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, La Constitución y su defensa, Editorial UNAM, México, 1984, p. 17.

jurídico de lo que debemos de entender por libertad de tránsito en términos muy sencillos pero también muy claros.

Por último “la libertad de tránsito es el derecho subjetivo público de toda persona a migrar, residir y viajar a través del territorio del Estado mexicano, salvo las restricciones establecidas por el orden jurídico constitucional”<sup>20</sup>.

#### **2.4 El Poder Ejecutivo como parte del Estado en la Política Migratoria**

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

Los fundamentos jurídico constitucionales que facultan a la autoridad administrativa para regular el libre tránsito exclusivamente en materia estrictamente migratoria el fundamento jurídico constitucional se encuentra establecido en los artículos, 11 que es el derecho subjetivo de libre tránsito y establecimiento de límites normativos al mismo; 73 fracción XVI, que son las facultades del Poder Legislativo para dictar leyes sobre Emigración e Inmigración y Salubridad General de la República, y 133 que establece la supremacía constitucional y Tratados Internacionales en las materias que se ven involucradas con el ejercicio del libre tránsito.

---

<sup>20</sup> SILVA CARREÑO, Jorge Armando, *Derecho Migratorio Mexicano*, 1ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 27.

La autoridad migratoria debe ser una y única, sin embargo la estructura de la organización centralizada de la administración pública federal, permite que el jefe del Ejecutivo se auxilie en el despacho de los asuntos de su competencia por Secretarías de Estado. En materia libre tránsito en sentido amplio o general, en específico sobre emigración, inmigración, e incluso sobre salubridad general de la República y extranjeros perniciosos residentes en el país, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a las siguientes dependencias de Ejecutivo o Secretarías de Estado el despacho de los siguientes asuntos:

A la Secretaría de Gobernación, corresponde tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de nuestra Constitución, formular y conducir la Política de Población como se establece en el artículo 27 fracciones IV y VI.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la Ley o tratados, como lo establece el artículo 28, fracción XI.

A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional, conforme al artículo 29 fracción XVIII.

A la Secretaría de Marina corresponde intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales, como lo establece el artículo 30 fracción XII.

A la Secretaría de Salud corresponde dirigir la Política Sanitaria especial en la República, los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo



cuando afecte o pueda afectar la salud humana, como se establece en el artículo 39 fracciones X y XI.

A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar dirigir las actividades de apoyo a liberados. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 Constitucional; administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la Política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos de acuerdo al artículo 30 bis, fracción XXIII, XXIV y XXV, adicionado D.O.F. de 30 de noviembre de 2000.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores, de acuerdo al artículo 40 fracción III, reformada D.O.F. de 30 de noviembre de 2000.

## **2.5 Definición de la Política Migratoria**

La Política Migratoria establece la tendencia específica que un gobierno determinado quiere sobre: la inmigración de extranjeros a su territorio y la emigración y repatriación de sus nacionales.

La tendencia de la política migratoria mexicana tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece por una parte las garantías que otorga, las facultades, condiciones y promociones para el

desarrollo económico y social y por la otra las restricciones y medidas para proteger la integridad física del territorio nacional, evitar la intervención de extranjeros en áreas específicas de la economía, desalentar la participación activa de éstos en movimientos sociales y la infiltración de influencias e ideas contrarias a los modelos de gobierno.

En lo que respecta a la emigración y repatriación de nacionales sólo manifiesta que busca la fijación de la población en su lugar de origen y la repatriación de nacionales que se encuentran en el extranjero, sin dejar de reconocer el gran beneficio que reporta al país el envío de remesas económicas de los mexicanos que residen en el exterior.

Existen diferentes tipos de Políticas migratorias como:

**La Política Selectiva.** Es la que busca ciertas características de los extranjeros inmigrantes (origen, educación, nivel socioeconómico, actividad, habilidades científicas o técnicas, lugar de residencia, etcétera). Es decir que otorguen un beneficio real para el país receptor.

**La Política Restrictiva.** Esta Política tiene como objeto el impedir la inmigración de un determinado país, endureciendo los controles de ingreso y ejerciendo medidas para la expulsión de los extranjeros que ya se encuentren en su territorio de manera ilegal.

**La Política de Apertura.** Es la que busca aumentar la inmigración legal para efectos de residencia, bajo ciertas condiciones temporales y para determinadas zonas territoriales.

**La Política de Expulsión.** Esta política puede ir desde la expulsión o aliento a la salida masiva de sus nacionales a la de puerta de cerrada en la que tenderá al impedimento de éxodos.

**La Política Cerrada.** Es cuando los gobiernos represores impiden la salida de sus nacionales o la permiten sólo bajo estrictos controles que garanticen el retorno.

### 2.5.1 Fundamento Legal de la Política Migratoria

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

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que tanto los mexicanos como los extranjeros tienen el derecho a las garantías individuales...

El artículo 11 Constitucional, consagra la garantía denominada de libre tránsito, pero también establece su subordinación a las facultades de la autoridad judicial y a las de las administrativas...

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

El artículo 33 Constitucional, establece que son extranjeros los que no posean las calidades para ser mexicano, cuáles son las garantías que tienen estos; la facultad del Presidente para hacer abandonar el territorio nacional a los extranjeros...

Respecto a los preceptos constitucionales restrictivos tenemos los artículos 33 y 1º de nuestra Constitución que disponen que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga nuestra Constitución, por lo que la única manera para establecerles restricciones es que éstas se encuentren contempladas en ella, de otra manera serán ilegales. Restricciones que se abordarán en nuestro capítulo cuarto a mayor profundidad.

### **2.5.2 El Objetivo de la Política Migratoria**

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

El marco global de referencia es: el respeto y protección de los derechos humanos; la integración familiar, y el desarrollo nacional. Se otorgan preferencias a los extranjeros: científicos y técnicos dedicados a que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos; inmigrantes inversionistas; turistas; y padres o cónyuges de mexicanos.

### **2.5.3 Modos para cumplimentar la Política Migratoria**

La forma propuesta por la ley para cumplir los objetivos, marco de referencia y preferencias es realizando estudios demográficos que permitan establecer: el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse; las actividades a las que se puedan dedicar; el lugar de residencia; y la conveniencia de su permanencia en el país.

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

### **2.5.4 Política Migratoria Internacional**

La diversidad étnica y religiosa que caracteriza a algunas sociedades como Estados Unidos y Canadá, se contempla como un valor positivo y una fuente de energía nacional. La idea de que es posible integrarse en la sociedad y aspirar a una vida mejor sin tener en cuenta el origen de cada cual, a cambio de trabajo duro y participación democrática, es una creencia profundamente arraigada que sucesivas generaciones han luchado por perpetuar y perfeccionar.

Las políticas de inmigración establecen pautas de admisión basadas en objetivos sociales, humanitarios y económicos. Los objetivos sociales se cumplen con la admisión de familiares de los inmigrantes. Más importante aún, sin embargo, es el

papel económico y social que juega la familia en la adaptación del inmigrante. Las estructuras familiares y domésticas son también factores fundamentales a la hora de promover un mayor éxito económico. Son fuente crucial de recursos para la creación de negocios de inmigrantes, que a menudo revitalizan distritos urbanos e incluso sectores económicos especializados. Los objetivos humanitarios se satisfacen mediante los programas de asentamiento y asistencia a refugiados. Estos programas atañen frecuentemente a grandes números de personas afectadas por emergencias de orden internacional.

En Estados Unidos las funciones de inmigración que han de desarrollarse dentro de las fronteras del país son responsabilidad de una oficina dependiente del Departamento de Justicia; las del extranjero son competencia de los consulados, cuyo trabajo está dirigido por una oficina perteneciente a la Secretaría de Estado (ministerio de Asuntos Exteriores). Esta estructura se traduce en una política más dispersa y menos unidad de acción en el tratamiento de los problemas migratorios, a la vez que un mayor control por parte del poder legislativo.

La admisión de inmigrantes en Estados Unidos, basado en cuotas, es de sobra conocida, las cuales rigen la admisión de las diversas categorías de inmigrantes. Pero esos topes han sido sumamente arbitrarios. El Congreso los establece como una respuesta política equilibrada a las peticiones de los representantes de los empleadores y de las comunidades étnicas, que desean una política de inmigración que satisfaga sus necesidades. Además de que como los inmigrantes se congregan en comunidades o regiones determinadas, servicios fundamentales (como la vivienda

y la educación) pueden verse seriamente colapsados por los altos niveles de inmigración.

La inmigración ilegal a Estados Unidos procede, con mucho, de nuestro país. Centenares de miles de personas sin la documentación exigida cruzan cada año la frontera de 1.800 millas que separa los dos países. Entre la población ilegal hay también cada vez más centroamericanos y otros que, generalmente con la ayuda de contrabandistas, atraviesan México hasta la frontera, así como personas que han sobrepasado el tiempo de estancia concedido en sus visados.

Los orígenes de la inmigración ilegal mexicana radican en: a) la contigüidad de dos naciones que están entre los países vecinos con mayores diferencias de ingresos del mundo; y, b) una historia de reclutamiento de mano de obra mexicana especialmente para la agricultura que culminó en un programa estadounidense de contratación de trabajadores agrícolas, conocido con el nombre de "Bracero". Se establecieron así fuertes vínculos económicos entre las dos naciones, así como contactos familiares y laborales que han resistido a los sucesivos cambios políticos.

El objetivo de su política era reforzar el control sobre el flujo de inmigrantes ilegales al hacer que los empleadores estuvieran sujetos a multas y prisión por contratar a trabajadores ilegales. Por tanto, la estrategia de impedir la entrada por medio de controles fronterizos se reforzó con la introducción de una disposición laboral de legalidad como requisito para obtener un empleo.

A pesar de la importancia política de la aprobación de las sanciones a empleadores, su aplicación no funciona adecuadamente. Estos factores han hecho que algunos sindicatos de trabajadores y las más importantes organizaciones de defensa de los derechos civiles hagan un llamamiento en favor de la derogación de la ley que penaliza a los empleadores.

Al ser Estados Unidos destino frecuente para solicitantes de asilo, una de las principales naciones de reasentamiento de refugiados y uno de los mayores donantes de las organizaciones humanitarias, su comportamiento en materia de refugiados es muy importante, y ha servido tradicionalmente para establecer normas internacionales de actuación a otros países.

El dominio de la lengua es fundamental para el éxito económico, y como clave de la integración del inmigrante, y el éxito económico depende ahora cada vez más de la capacitación y formación posteriores a la enseñanza media, pero la inversión en educación bilingüe se ha reducido a la mitad y el gasto federal real para la enseñanza del idioma. Más aún, los inmigrantes desean por encima de todo aprender el idioma, se esfuerzan para conseguirlo y entienden que su propio éxito, y en particular el de sus hijos, depende de su dominio del inglés. El problema no radica en el inmigrante, sino en que la enseñanza no está al alcance de todo el mundo.

La integración de los inmigrantes es una vía de dos sentidos. Los inmigrantes cambian para adaptarse a la sociedad, y la sociedad cambia para incorporarlos, pero la población de Estados Unidos no ha llegado a fundirse en un sólo pueblo, siempre



ha sido un país formado por grupos con características y culturas propias, singulares y diferentes, que han sido alimentadas y celebradas en tanto en cuanto no violaran compromisos o principios democráticos más generales.

En consecuencia de lo anterior, podemos decir que el debate sobre la reforma migratoria entre México y Estados Unidos se convirtió, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en un debate sobre quiénes eran los migrantes, a los cuales se les consideró como bien sabemos en terroristas, por lo que la política de migración se volvió una política contra el terrorismo. Esta política se traduce en nuestro país en el muro fronterizo, el cual ha generado el desacuerdo de la mayoría de los migrantes mexicanos que actualmente residen en los Estados Unidos.

Estados Unidos avanza en su propuesta de sellar su línea divisoria con México para impedir el tránsito de trabajadores indocumentados, aún así el dispositivo fronterizo resulta irrelevante para cruces que realmente resultan peligrosos para ambos países, como el de drogas, de sur a norte, y el de armas, de norte a sur, se acentúan los peligros que deben enfrentar los connacionales y otros latinoamericanos que intentan internarse al territorio del país vecino.

Es un hecho ampliamente demostrado que la economía del país vecino necesita, para impulsar su productividad y su competitividad internacional, el flujo de fuerza laboral procedente del sur del continente, y que una aplicación estricta de los

controles fronterizos generaría una severa crisis de mano de obra en la economía más poderosa del mundo.

En meses recientes se han formulando severas críticas al endurecimiento migratorio que busca imponer el gobierno de George W. Bush, ya que su reforma migratoria, pretende medidas draconianas para reducir las posibilidades de quienes se encuentran ya del otro lado de la frontera, tales como cobrarles cantidades exorbitantes de dinero para concederles la residencia o la ciudadanía, e impedirles que lleven a sus parientes más cercanos a vivir con ellos.

La ley migratoria en Estados Unidos está totalmente resquebrajada por lo que se debe pronunciar y movilizar por una reforma integral, justa y humana que mejore las condiciones en las que se encuentran miles de migrantes dentro de la Unión Americana.

La Política Migratoria de Canadá. En Canadá existe un departamento de inmigración denominado "Immigration and Employment Canada", cuyo titular tiene rango de ministro del gabinete, por lo que los problemas relacionados con la inmigración reciben consideración en las deliberaciones del Gobierno sobre política exterior e interior.

Canadá ha introducido una cuidadosa proporcionalidad entre las distintas corrientes de familiares de inmigrantes, refugiados y buscadores de trabajo. Este último grupo está aún más depurado, mediante la regulación de la tasa de trabajadores admitidos

para cada sector, para evitar que determinadas ocupaciones se vean saturadas por inmigrantes. De esta forma, los nativos no quedan en desventaja frente a los emigrantes en los distintos mercados de trabajo.

Aunque las familias y los refugiados constituyen tradicionalmente los elementos básicos de la inmigración canadiense, la inmigración por motivos económicos es, probablemente, el rasgo más notable del sistema. En ella se incluyen trabajadores seleccionados, inversores y empresarios, y se basa en un sistema de selección por puntos. Los puntos se adjudican a los solicitantes en función de su capacitación profesional y otras características que se consideran como garantías de éxito en la adaptación económica. Estas unidades de valoración cubren nueve áreas como educación, edad, ocupación, experiencia, acuerdos de empleo y dominio de la lengua.

En conjunto, la política de inmigración canadiense ha seguido un proceso constante de perfeccionamiento y ajuste para conseguir un equilibrio viable entre la generosidad y el interés económico propio. Este equilibrio es la clave del apoyo y la credibilidad de dicha política; la ubicación geográfica de Canadá refuerza su capacidad para dirigir los flujos migratorios en función de sus necesidades nacionales.

En Canadá el sistema de admisión de refugiados es competencia del ministerio de Inmigración. En 1988, Canadá promulgó una legislación diseñada para establecer un sistema que hiciera posible decidir sobre la condición de refugiado de forma rápida y

justa, características requeridas para que una nación mantenga prácticas de admisión de refugiados y al mismo tiempo desaliente las solicitudes infundadas. Cerca de un tercio de los refugiados, los calificados como asistidos por el Gobierno reciben formas adicionales de ayuda.

El medio canadiense para realizar la integración de inmigrantes es su política de multiculturalismo. El objetivo es fomentar el mutuo respeto y un sentimiento compartido de identidad entre todos los canadienses, disipar los conceptos erróneos sobre los que llegan, combatir el racismo y alentar la plena participación en la sociedad de los canadienses, sea cual sea su origen. La integración es un proceso complejo y continuo, que requiere por igual ajustes y adaptación de inmigrantes, residentes establecidos e instituciones. Exige que el inmigrante conozca y acepte los valores canadienses y, al mismo tiempo, que los canadienses ofrezcan ayuda y conozcan las diversas culturas.

El factor más importante es el conocimiento del inglés o del francés, idiomas oficiales de Canadá. El Gobierno da muchas facilidades a los inmigrantes para el aprendizaje de idiomas, en estrecha coordinación con las autoridades provinciales y otras instituciones. Por tanto, es de enorme interés para Canadá asegurar que estas personas alcanzan el dominio idiomático que requiera su puesto de trabajo. Otros servicios disponibles son los programas de recepción y orientación, traducción, asesoramiento legal y asistencia relacionada con el empleo.

Canadá dedica un extraordinario grado de atención a la complejidad del reto de la integración, lo que refleja su historia de reconocimiento de los valores de otras culturas y de las contribuciones de diferentes pueblos. Al incorporarlos, la cultura existente se amplía, cambia y se hace más fuerte.

## **2.6 Ley General de Población**

La disposición jurídica que regula la materia migratoria es la Ley General de Población del 07 de enero de 1974; que es de orden público y de observancia general en la República, su objetivo es regular los fenómenos que afecten a la población en cuanto a su 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, tal y como lo establece en su artículo 1º de esta Ley.

Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinente, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio; restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija. Artículo 3 de esta Ley, fracciones VII y VIII.

En su exposición de motivos se señala, que la política migratoria se constituirá en un instrumento de desenvolvimiento autónomo y no en un esquema de dependencia; de satisfacción de los intereses nacionales; restrictiva cuando sea necesario proteger la

actividad económica, profesional o artística de los mexicanos y abierta en la medida que resulte conveniente alentar a la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la nación.

Nuestra actual Ley General de Población consta de 10 Capítulos, 157 artículos ordinarios y 4 transitorios. Los títulos de sus 10 capítulos son: Capítulo I Objeto y Atribuciones, Capítulo II Migración; Capítulo III Inmigración; Capítulo IV Emigración; Capítulo V Repatriación, Capítulo VI Registro Nacional de Población; Capítulo VII Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana; Capítulo VIII Sanciones; Capítulo IX Del Procedimiento Migratorio y Capítulo X Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia.

El objetivo de esta ley es establecer las atribuciones de las autoridades competentes en materia de población a través de la Secretaría de Gobernación a quien le 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 General de Población y su reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias. En el ejercicio de esas 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 General de Población. Artículo 7º de la Ley General de Población.

En el aspecto migratorio establece disposiciones generales relativas a esta materia, entre las que destacan la facultad de la Secretaria de Gobernación para fijar los

lugares destinados al tránsito de personas por puertos marítimos y aéreos y por fronteras.

En el tema de la Inmigración se destina a encauzar y regular la misma, determinando el número de extranjeros cuya internación puede permitirse, debe darse preferencia a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la enseñanza o investigación en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos así como a los inversionistas. En referencia a la Emigración confiere la calidad de emigrantes a los mexicanos y extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero. Por lo cual hay un dispositivo establecido exclusivamente para los Mexicanos, consistente en comprobar que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan, exijan las leyes del mismo, siendo éste proteccionista para los nacionales.

La repatriación establece que el emigrante nacional es repatriado cuando vuelve al país, después de residir por lo menos dos años en el extranjero. La Secretaría de Gobernación estimulará la repatriación de los mexicanos, promoviendo su radicación en los lugares donde pueden ser útiles.

Los artículos 78, 79, 80 de la Ley General de Población, regulan el aspecto de las personas que pretenden emigrar del país, están obligadas a satisfacer, además de los requisitos generales de migración.

### **2.6.1 Reglamento La Ley General de Población**

En la Ley General de Población establece en su artículo 2º que al Ejecutivo Federal, por Conducto de la Secretaría de Gobernación le compete la aplicación de la misma y por ello, el Presidente de la República debe proveer la esfera administrativa para su exacta observancia. Una de las formas en que el Ejecutivo ejecuta las leyes es ejerciendo la facultad de expedir los reglamentos y un reglamento es un conjunto de normas administrativas expedidas unilateralmente por el Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades para ejecutar y desarrollar los principios establecidos en una ley.

En materia migratoria el reglamento de la ley de la materia se denomina Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de abril de 2000, consta de 13 capítulos; 239 artículos ordinarios y 4 transitorios. Su estructura ya no corresponde en forma exacta a las disposiciones de la ley que reglamenta y en algunos casos establece requisitos y no reglas generales o particulares, como debiera ser para la obtención de una calidad o característica migratoria.

Las disposiciones de este reglamento 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 esta 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 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, tal y como lo establece en su artículo 1º de de este reglamento.

La Secretaría de Gobernación organizará y coordinará los servicios de población en materia migratoria, de acuerdo al artículo 89 del Reglamento de la Ley General de Población. De esta manera, el propio Reglamento cita a las autoridades que intervienen en la regulación de la materia migratoria, señala al Secretario de Gobernación, al Subsecretario de Servicios y al Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

De igual manera establece que los asuntos del orden migratorio se atenderán a través de los servicios interior y exterior. Interior: integrado por los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, adscritos a oficinas centrales y a las delegaciones, puestos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional. Exterior: integrado por los servidores públicos del gobierno mexicano adscrito en el extranjero y facultado para ejercer funciones consulares.

Dentro de la gama de auxiliares con los que cuenta la Secretaría de Gobernación encontramos en primer lugar a los servidores públicos del gobierno mexicano adscritos en el extranjero y facultados para ejercer funciones consulares como de igual forma los servidores públicos de la Secretaría de Salud, Aduanas y de las capitanías de puerto, si en su lugar no hubiera autoridad de la Secretaría.

Cabe mencionar que la Policía Federal Preventiva, actúa en coadyuvancia con la autoridad migratoria, pero no generando una nueva autoridad migratoria, sino que dicha institución Federal, de manera exclusiva realiza funciones propias pero no las de aplicar las leyes en materia migratoria, ya que su responsabilidad es prevenir los actos que impliquen trasgresión a las mismas, pero una vez que estos lleguen a cometerse y los transgresores hubieran sido detenidos por la policía federal preventiva, esta los pondrá a disposición de la autoridad migratoria correspondiente.

Es de importancia señalar que los auxiliares del servicio tendrán la competencia y funciones que les asigne la Secretaría de Gobernación y las instrucciones respectivas se les enviarán por conducto de la dependencia a la cual se encuentran adscritos.

Podemos decir que el Objetivo del Reglamento actual, consiste en regular de conformidad con la Ley General de Población la aplicación de la política nacional de población en materia migratoria, coordinar a las entidades federativas y a los municipios en las actividades en materia de población, regular 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 y los medios preventivos para alcanzar el objetivo.

## 2.7 Otras Leyes Conexas

**Ley de Seguridad Nacional.** Esta ley de reciente creación se encuentra vinculada con los ordenamientos de la Ley General de Población y su reglamento creando el

Consejo de Seguridad Nacional, como una instancia para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional. Dicha ley contempla como amenazas contra la seguridad nacional, entre otras, los actos tendientes a consumar el espionaje, sabotaje o terrorismo de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano, etc.<sup>21</sup>

Por lo tanto, el Instituto Nacional de Migración como órgano encargado de regular los fenómenos migratorios tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad nacional a través de la restricción de la migración de nacionales y extranjeros cuando el interés nacional así lo exija, vigilar y coordinar los distintos servicios migratorios, vigilar la entrada y salidas de los nacionales y extranjeros, entre otros.

Para llevar a cabo estas acciones es necesario que exista una colaboración más estrecha con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), para que se construya como la Institución rectora de la Red Nacional de Investigación y por lo tanto como órgano de coordinación, definición y articulación de acciones tendientes a la constitución y operación de la misma. En consecuencia, el Consejo de Seguridad Nacional ha reconocido el Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional por lo que sus bases de datos y sistemas de información que resulten pertinentes, deben integrar la Red Nacional de Información prevista en la Ley.

---

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación publicado el 31 de enero del 2005.

**El Código Civil Federal.** Establece en su artículo 12 que “las leyes mexicanas, incluyendo las que se refieren al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, están domiciliados en ella, o sean transeúntes”. Esto es, somete a los extranjeros a la legislación mexicana y demás figuras jurídicas tales como adquisición de bienes por herencia; de bienes raíces, a la constitución de asociaciones y sociedades de carácter civil, así mismo señala qué personas tienen el carácter de comerciantes y entre ellas incluye a las sociedades extranjeras.

Además en el artículo 13 se establece que: “los extranjeros serán libres para ejercer el comercio, según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas naciones, y lo que dispusiesen las leyes que arreglan los derechos y obligaciones de los extranjeros”, así también existe otro dispositivo que dice: “los extranjeros comerciales, en todos los actos de comercio en que intervengan, se sujetarán a este Código y demás leyes del país”. Así mismo establece en su artículo 2º señala que: la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer. A ninguna persona por razón de su edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud, se le podrá negar un servicio o prestación a la que tenga derecho, ni restringir el ejercicio de sus derechos cualquiera que sea la naturaleza de estos.

También cabe mencionar que en cuanto a la determinación del derecho aplicable conforme a las reglas establecidas en los artículos 13, 14 y 15, del propio

ordenamiento citado, o sea, en caso de algún problema jurídico donde intervenga un extranjero o bien, cuando se haya estipulado la legislación del extranjero.

**Ley General de Sociedades Mercantiles.** Entre otras cosas se ocupa de las personas morales extranjeras en los siguientes términos: “las sociedades extranjeras legalmente constituidas, tienen personalidad jurídica en la República”. Solo podrá ejercer el comercio desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y mediante autorización previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuanto se cumplan los siguientes requisitos: Comprobar que se ha constituido de acuerdo a las Leyes del Estado del que sean nacionales, certificadas de estar constituidas y autorizadas conforme a las leyes o el representante diplomático o consular que en dicho Estado tenga la República, además de la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Que el contrato social y demás documentos constitutivos no sean contrarios a los preceptos del orden público establecido por las Leyes Mexicanas. Que se establezcan en la República o que tengan en ella alguna agencia o sucursal.

**Ley Federal del Trabajo.** Establece que dicho ordenamiento es de observancia general en toda la República, por lo que, los patrones y trabajadores extranjeros están sujetos a ella.

Este ordenamiento establece en su artículo 7º, una limitación cuantitativa a los extranjeros al establecer que: en toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un (90%) noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos. En

las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del (10%) diez por ciento de los de la especialidad. Establece también el escrito en que consten las condiciones de trabajo de acuerdo a su artículo 25. Para la prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República se observarán una serie de normas contenidas en los artículos 25 y 28 de la Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo reitera algunas de las disposiciones respecto al otorgamiento de una fianza o depósito para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el patrón. En lo que respecta a los gastos de repatriación, traslado, transporte, alimentación y todos los gastos que impliquen el paso de fronteras y el cumplimiento de disposiciones migratorias o de índole semejante que genere el trabajador, los extiende también a la familia del mismo cuando sea el caso, gastos que deberá cubrir exclusivamente el patrón.

La Ley Federal del Trabajo establece que las condiciones de trabajo serán sometidas a la probación de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebró.

Las personas que pretendan salir del país para prestar sus servicios en el extranjero, están obligadas a satisfacer varios requisitos migratorios de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Población.

Nuestra Constitución en su artículo 123 apartado A, fracción XXVI, establece el fundamento para la contratación de trabajadores migratorios. De esta norma constitucional se desprenden aspectos importantes, el contrato debe celebrarse por escrito, debe contener cláusulas ordinarias que determinará la Ley secundaria, debe ser legalizado por autoridad competente y visado por el cónsul del país donde el trabajador pretenda emigrar y por último los gastos de repatriación del trabajador correrán a cargo del patrón.

**La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Respecto a las autoridades competentes para intervenir en la Contratación de trabajadores migratorios se anotó con anterioridad que de acuerdo con el artículo 40, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde intervenir en los Contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero en cooperación con la Secretaría de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores.

Corresponde en consecuencia a la Secretaría de Gobernación por conducto de sus autoridades migratorias vigilar el traslado y salida de trabajadores mexicanos que pretendan emigrar.

**Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.** Señala las competencias de la Secretaría y la principal es la de "...Formular, regular y conducir la política de población..." artículo 1º, entendiéndose implícitas las cuestiones migratorias, puesto

que tienen relación directa en lo que por asuntos poblacionales. Así mismo las atribuciones del titular de la misma es la de formular, regular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y territorio y aplicar el artículo 33 Constitucional de acuerdo al artículo 14 fracción XVI del Reglamento en cita.

**Acuerdo Delegatorio de Facultades.** Otro instrumento normativo que de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, es el 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 Migración y asuntos religiosos, y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración suscrito por el Secretario de Gobernación, el titular del Instituto, podrá delegar diversas atribuciones en los servidores públicos subordinados, excepto aquellas que deban ser ejercidas precisamente por el propio Secretario<sup>22</sup>.

En razón a que en los últimos tiempos la dinámica demográfica nacional e internacional, han propiciado flujos migratorios que requieren una especial atención con objeto de regular apropiadamente la internación y estancia de los extranjeros en el, así como reforzar el control migratorio en nuestras fronteras, puertos y aeropuertos ya se han creado por acuerdo del Secretario de Gobernación un total de 32 Delegaciones Regionales que corresponden a cada uno de los Estados de la República Mexicana.

---

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación publicado el 04 de agosto de 1998.



Nuestro país reúne las tres características que integran el fenómeno migratorio, origen, tránsito y destino de los migrantes, lo que obliga a emitir disposiciones que permitan acercar los servicios migratorios a los lugares de residencia de los solicitantes de los mismos y permita una rápida respuesta a sus trámites migratorios.

La amplitud y complejidad del fenómeno migratorio, hace necesario establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades que está investido el Instituto Nacional de Migración y, por tanto, se hace indispensable expedir acuerdos delegatorios de facultades. Este acuerdo delegatorio de facultades no contraviene las disposiciones vigentes en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia migratoria.

**Instructivo Conjunto en Materia Migratoria SG-SRE.** En este instructivo se implementa una parte sustantiva de la aplicación de la Política Migratoria de México a través de las oficinas consulares de nuestro país en el exterior. Contiene normas, criterios y procedimientos establecidos para el otorgamiento de autorizaciones de internación temporal de extranjeros al país, en algunas de las características migratorias del No Inmigrante por parte de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, quienes ejercen la función de auxiliares de la Secretaría de Gobernación en el extranjero, se prevé desarrollar un sistema de toma de decisiones que responda en forma eficaz, homogénea y oportuna al elevado número de solicitudes que diariamente se presentan, cabe señalar que la más reciente versión del Instructivo Conjunto fue acordado en el año 1992, y ha tenido constantes reformas, adiciones y modificaciones, las cuales se han establecido a través de circulares e

instrucciones específicas, mismas que se compilan en el trabajo de actualización. El objetivo central es y seguirá siendo el don de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las relaciones de México con el exterior.

**Manual de Trámites Migratorios.** A partir de 1993, con la conversión del Instituto Nacional de Migración en órgano desconcentrado, fortaleció la función migratoria para otorgar a la población servicios con mayor calidad y oportunidad, así como, actuar con mejores niveles de eficiencia y productividad. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla un programa de mejora a la regulación migratoria y simplificación administrativa, orientada a hacer más eficiente la regulación vigente y eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites<sup>23</sup>.

La firma de las Bases del Desempeño del Instituto Nacional de Migración con las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, abrió al Instituto la posibilidad de operar con mayor flexibilidad y autonomía de gestión con visitas a incrementar la oportunidad, calidad y cobertura en la prestación de sus servicios.

Entre los compromisos firmados, el Instituto Nacional de Migración se propuso reducir el tiempo para dictar resolución en los trámites migratorios relacionados con las personas de negocios e inversionistas, consejeros, técnicos, científicos y profesionales y extranjeros que ocupen cargos de confianza del periodo autorizado de hasta 90 días por la Ley General de Población, a un máximo de 35 días

---

<sup>23</sup> Circular No. 14/2000 que da a conocer el Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de septiembre de 2000.

calendario. Este compromiso fue posteriormente consignado en el Reglamento de la Ley General de Población.<sup>24</sup>

Dicho manual de trámites responde a la imperativa necesidad del Instituto de contar con un nuevo instrumento, que facilita y apoya la gestión de los usuarios de los servicios migratorios, además de acercarles la resolución al lugar donde radican, acortando tiempos y simplificando la gestión. Este manual responde al propósito de contar con un medio que regule y eleve la calidad de la actuación de los servidores públicos del Instituto. Principalmente se establecen requisitos homogéneos y actualizados para todo trámite migratorio, sin menoscabo de que la autoridad migratoria podrá exigir, en su caso, que los extranjeros comprueben la veracidad de la información asentada en las solicitudes.

Los extranjeros pueden gestionar sus trámites migratorios en las 32 delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración y en las respectivas Subdelegaciones Regional y Locales, y en 75 domicilios en otras localidades del país.<sup>25</sup>

Este manual enlista 62 trámites migratorios, entre los cuales el extranjero podrá optar, según pueda reunir los requisitos legales para ello.

---

<sup>24</sup> Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Gobernación y su sector coordinado publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 2000.

<sup>25</sup> Acuerdo de Mejoramiento del Servicio Migratorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1999.

## 2.8 Legislación Internacional

**Amnistía Internacional.** Es la organización de derechos humanos más grande del mundo. Fue fundada en 1961 por el abogado inglés, Peter Benenson, cuya motivación para actuar fue la lectura de un artículo acerca de dos estudiantes sentenciados a siete años de prisión por haber brindado por la libertad.

La visión de esta organización es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

En consecuencia, la misión de Amnistía Internacional consiste en realizar labores de investigación y acción centradas en impedir y poner fin a los abusos graves contra todos los derechos humanos.

Amnistía Internacional es un movimiento global integrado por personas, en su mayoría voluntarias, que trabajan para que se respeten los derechos humanos en todo el mundo, por lo que forma una comunidad global de defensores de derechos humanos que actúan a través de los principios de solidaridad universal, acción efectiva por las víctimas de violaciones a los derechos humanos, cobertura universal, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, imparcialidad e independencia, y democracia y respeto mutuo.

Esta organización, en la actualidad cuenta con más de un millón de miembros y simpatizantes en 140 países y territorios.

Entre las actividades que desempeña esta organización está la de “investigar de manera sistemática e imparcial información sobre los abusos a los derechos humanos. Promueve la concienciación y la sensibilización sobre los derechos humanos a todos los sectores. Hace cabildeo ante los gobiernos y organizaciones intergubernamentales para que adopten constituciones, convenciones y medidas para garantizar los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Hace campaña por conseguir el cambio, reformas en la legislación, prácticas e instituciones. Realiza actividades de campañas que incluyen el envío de cartas, hace Acciones Urgentes, realiza difusión a través de actividades públicas, entrevistas, comunicados de prensa y otras actividades de difusión. También provee apoyo a los prisioneros de conciencia y las víctimas de tortura, protección a los defensores de los derechos humanos que se encuentran amenazados, y trabajamos apoyando a los refugiados.”<sup>26</sup>

En 1977 los esfuerzos del movimiento fueron recompensados con el premio Nobel de la Paz, y en 1978 la organización fue galardonada con el Premio de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En la actualidad es miembro consultivo de las Naciones Unidas.

---

<sup>26</sup> <http://www.amnistia.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=6>, fecha de consulta 02 de octubre de 2007.

En cuestión de derechos de migrantes podemos decir que “Amnistía Internacional investiga y aboga por la protección y promoción de los derechos humanos de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, migrantes y desplazados internas. Así mismo esta organización trabaja para denunciar los casos de violaciones de derechos humanos y las situaciones en las que los mecanismos de protección han fallado. También impulsa cambios en las políticas y en las legislaciones y, en ocasiones, llevamos a cabo acciones en relación con casos individuales.”<sup>27</sup>

Amnistía Internacional dispone de una red global de Coordinadores de Refugiados en más de 50 países e igualmente trabaja conjuntamente con otras organizaciones no gubernamentales para promover la protección de los derechos de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, migrantes y desplazadas internas.

**La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).** Es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Tiene su sede en Washington, D.C. El otro órgano es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica.

“La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. Está integrada por siete miembros independientes que

---

<sup>27</sup> <http://www.es.amnesty.org/> fecha de consulta 27 de septiembre de 2007.

se desempeñan en forma personal, que no representan a ningún país en particular y que son elegidos por la Asamblea General.

La CIDH se reúne en Períodos Ordinarios y Extraordinarios de sesiones varias veces por año. Su Secretaría Ejecutiva cumple las instrucciones de la CIDH y sirve de apoyo para la preparación legal y administrativa de sus tareas.”<sup>28</sup>

En abril de 1948, la OEA aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en Bogotá, Colombia, el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general. La CIDH fue creada en 1959, reuniéndose por primera vez en 1960.

Ya en 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas in loco para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. Desde entonces ha realizado 83 visitas a 23 países miembros. Con respecto a sus observaciones de tipo general sobre la situación en un país, la CIDH publica informes especiales, habiendo publicado hasta la fecha 44 de ellos.

Desde 1965 la CIDH fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. Hasta 1997 ha recibido varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de 12,000 casos procesados o en procesamiento.

---

<sup>28</sup> <http://www.cidh.oas.org> fecha de consulta 03 de octubre de 2007.

Los informes finales publicados en relación con estos casos pueden encontrarse en los informes anuales de la Comisión o por país.

En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978 y que ha sido ratificada, a septiembre de 1997, por 25 países: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La Convención define los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y dar garantías para que sean respetados. Ella crea además la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y define atribuciones y procedimientos tanto de la Corte como de la CIDH. La CIDH mantiene además facultades adicionales que antedatan a la Convención y no derivan directamente de ella, entre ellos, el de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de la Convención.

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato:

- a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales que alegan violaciones de los derechos humanos, según lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención.
- b) Observa la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembros, y cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un estado en particular.
- c) Realiza visitas in loco a los países para profundizar la observación general de la situación, y/o para investigar una situación particular. Generalmente, esas visitas resultan en la preparación de un informe respectivo, que se publica y es enviado a la Asamblea General.



- d) Estimula la conciencia de los derechos humanos en los países de América. Para ello entre otros, realiza y publica estudios sobre temas específicos. Así por ejemplo sobre: medidas para asegurar mayor independencia del poder judicial; actividades de grupos irregulares armados; la situación de derechos humanos de los menores, de las mujeres, de los pueblos indígenas.
- e) Realiza y participa en conferencias y reuniones de distinto tipo con representantes de gobiernos, académicos, grupos no gubernamentales, para difundir y analizar temas relacionados con el sistema interamericano de los derechos humanos.
- f) Hace recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos.
- g) Requiere a los Estados que tomen "medidas cautelares" específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes. Puede también solicitar que la Corte Interamericana requiera "medidas provisionales" de los Gobiernos en casos urgentes de peligro a personas, aún cuando el caso no haya sido sometido todavía a la Corte.
- h) Somete casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actúa frente a la Corte en dichos litigios.
- i) Solicita "Opiniones Consultivas" a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana.

De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión se compone de siete miembros que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros. Cada uno de dichos gobiernos puede proponer hasta tres candidatos nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro estado miembro de la OEA. Cuando se propone una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del propuesto. Los Miembros de la Comisión son elegidos por cuatro años y sólo podrán ser reelegidos una vez.

Ahora bien, respondiendo a un pedido específico de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en 1997. La creación de esta Relatoría refleja el interés de los Estados miembros de la OEA por brindar especial atención a un grupo caracterizado por su vulnerabilidad y que, por ende, está especialmente expuesto a violaciones de derechos humanos. La CIDH delimitó el campo de acción de la Relatoría únicamente a los trabajadores migratorios y sus familias cuando éstos se encuentran en un país del que no son nacionales.

La Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios realiza una labor de promoción en materia de derechos humanos. Sus principales objetivos son:

- (a) Generar conciencia en cuanto al deber de los Estados de respetar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias;
- (b) Presentar recomendaciones específicas a los Estados miembros de la OEA sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas en su favor;
- (c) Elaborar informes y estudios especializados sobre la situación de los trabajadores migratorios y sobre temas relativos a la migración en general; y
- (d) Actuar con prontitud respecto a peticiones o comunicaciones en donde se señale que los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA.

Otras de las actividades de la Relatoría es que “monitorea cada año los desarrollos en materia migratoria en la región y cómo éstos afectan la condición de los

trabajadores migratorios y sus familias. La Relatoría sigue con atención cómo acontecimientos políticos, sociales o económicos inciden en los flujos migratorios; estudia cambios y debates en materia de legislación y políticas migratorias; e investiga las prácticas de los estados en materia migratoria.

La Relatoría mantiene contacto con diversas organizaciones internacionales y centros de investigación que trabajan el tema migratorio en las Américas. Entre ellas es posible destacar: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE); el Programa de Derechos Humanos de la Universidad de Chicago, el Centro de Derechos Civiles y Humanos de la Universidad de Notre Dame y la Clínica legal de Trabajadores Agrícolas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Villanova.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> <http://www.cidh.oas.org/Default.htm> fecha de consulta 03 de octubre de 2007.

## CAPITULO TERCERO

## CAPITULO TERCERO

### AUTORIDADES MIGRATORIAS

#### 3.1 Estado Mexicano

Para iniciar el desarrollo de nuestro tema, podemos decir que la palabra Estado, en términos jurídico políticos se debe a Maquiavelo, quien la introdujo en su obra *El Príncipe* al decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio"<sup>1</sup>. Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Platón estima que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Aristóteles, por su parte, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuando a su relación con las demás partes,

---

<sup>1</sup> MACHIAVELLI, Niccolo, *Obras Políticas*, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana Cuba, 1971, p.305.

complementando su expresión al decir, en base a su *Zoon Politikón*, que quien no convive con los demás en una comunidad, "o es una bestia, o es un dios"<sup>2</sup>.

Aún no conocemos con exactitud el origen de la palabra Estado, desde el punto de vista jurídico-político, pero si podemos afirmar que equivale a la *Polis* o ciudad-Estado de los griegos. No es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el nombre *statí*, Estado, término tomado y sostenido por Maquiavelo, anteriormente citado.

Ahora bien, es preciso mencionar la definición de Estado, por lo que mencionaremos que "es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes"<sup>3</sup>. En otra definición para ampliar un poco más la anterior encontramos que el "Estado es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia política, la realización de la totalidad de los fines humanos"<sup>4</sup>.

### 3.1.1 Elementos del Estado

Pasando a lo que son los elementos del Estado, debemos decir que los hemos citado de manera breve en el Capítulo Primero de este trabajo, pero por ser necesario para el desarrollo de éste, analizaremos un poco más estos términos. El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le

---

<sup>2</sup> ARISTÓTELES. *Política*, tr. prolog. y notas de Carlos Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Editorial Alianza, Madrid, 1986, p.10

<sup>3</sup> PORRUA PEREZ, Francisco, *Teoría de Estado*, 39ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 198.

<sup>4</sup> DE PINA VARA, Rafafel, *Diccionario de Derecho*, 34ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2005, p.276.

corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

El Estado consta de tres partes principales: territorio, población y gobierno. El territorio, “es la porción de superficie terrestre, delimitada en forma artificial y eventual, en la que vive determinado número de personas que se hayan sometidas a un mismo régimen jurídico”<sup>5</sup>. Dentro del territorio quedan incluidos el llamado mar territorial y el espacio aéreo correspondiente. Podemos decir que no importa que el territorio sea pequeño, con tal que el poder que lo rige pueda mantenerse hasta cierto punto independiente en relación con otros Estados.

La población, es el elemento conformado por los seres humanos, no importando que la población esté compuesta por individuos de distintas razas, religiones y de distintas nacionalidades. Lo que importa es que vivan en un mismo territorio y bajo un mismo régimen jurídico. Asimismo precisamente en esto, podemos notar una diferencia entre Estado y nación. “La nación es también un conglomerado de seres humanos unidos por ciertos vínculos que pueden ser la raza, la religión, la tradición histórica, la comunidad de necesidades y aspiraciones, el lenguaje, la costumbre, la división del trabajo, etc. La nación puede estar unida por cualquiera de los elementos citados o por otros, la población de un Estado está vinculada fundamentalmente por un mismo régimen jurídico y político”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, *Filosofía del Derecho*, 2a. Edic., Ed. Oxford, México, D.F., 2000, p. 36

<sup>6</sup> DEL VECCHIO, *Lecciones de filosofía del derecho*, 9ª Edic., Italiana, 1957, trad. Española de Luis Recaséns Siches, parte sistemática, p.289.

Ahora bien, un pueblo errante, nómada, no podrá nunca constituir un Estado. La raíz misma de la palabra Estado nos está dando una idea de algo estable. En cuanto al número de habitantes para la formación de un Estado debe ser “la justa proporción que consiste en que tenga un mayor número posible de ciudadanos que sean capaces de satisfacer las necesidades de su existencia, pero no tan numerosos que puedan sustraerse a una fácil inspección o vigilancia”<sup>7</sup>.

Por lo tanto podemos mencionar que la población de un Estado está integrada por gobernantes y gobernados, los primeros constituyen lo que se conocen con el nombre de gobierno; a los segundos, en el lenguaje corriente se les suele llamar pueblo.

El Gobierno, “en sentido amplio es un conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del jefe del Estado”<sup>8</sup>. Así mismo para ampliar esta definición mencionaremos que el Gobierno “es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, en cargo de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política”<sup>9</sup>. Es preciso citar que Rousseau también nos menciona que existe una diferencia entre el gobierno y el soberano, que el Estado existe por sí mismo, y que el gobierno no existe sino por el soberano.

---

<sup>7</sup> ARISTOTELES, *La política*, trad. Patricio de Azcárate, Espasa-Calpe, libro 4º, cap. IV, pp. 133-134. Buenos Aires, 1954.

<sup>8</sup> DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2005, p.303.

<sup>9</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, Grmier Freres, livre III, chap. I, Paris, 1954, p 273.



En su distinción entre gobierno y soberano Rousseau, sólo tiene en mente un régimen democrático, donde considera que el único soberano es el pueblo, y que el gobierno no es sino el servidor de éste. Pero podemos decir que el Estado en su conjunto de elementos, como persona jurídica, es el único y verdadero soberano, cualquiera que sea su régimen jurídico-político. Ahora bien, podemos agregar a estos elementos del Estado uno más: “el poder autárquico que, considerado desde el exterior del Estado, es soberano (*summa majestas*) y, desde el interior es originario (*suma potestas*)”<sup>10</sup>.

### 3.1.2 Soberanía y sus características

La soberanía es un poder, que “no indica ilimitabilidad, sino tan sólo facultad de determinarse por sí mismo exclusivamente, y por tanto la autolimitación del poder del Estado, no obligado jurídicamente por poderes extraños para instituir un orden dado sobre la base del cual sólo la actividad del Estado adquiere un carácter jurídico. Expresada en un a formula breve significa, por tanto, la soberanía, la propiedad del poder de un Estado, en virtud de la cual corresponde exclusivamente a éste la capacidad de determinarse en lo jurídico y de obligarse así mismo”<sup>11</sup>.

A continuación mencionaremos algunas características de la soberanía:

*Es única*, por que no pueden existir en un mismo Estado dos o más poderes soberanos.

---

<sup>10</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, *Filosofía del Derecho*, 2ª Edic., Ed. Oxford, México, D.F., 2000, p.41.

<sup>11</sup> JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, 2ª Edic., Compañía Editorial Continental, México, 1958, libro III, num. 2, p. 392.

*Es indivisible*, porque no puede ser fraccionada, aunque algunos autores critican esta característica por pensar en que existe la división de los poderes, pero en realidad no hay tal división, ya que como lo dice Del Vecchio, hay una distribución de funciones, una fijación de competencias. Así mismo, siendo todo un Estado soberano, él mismo se dicta sus leyes, se autolimita, se fija sus atribuciones y éstas son las que, en último termino, se dividen. “Es posible, pues, hablar de una división de competencias pero no de una división de poderes”<sup>12</sup>.

*Es permanente*, porque subsiste en tanto existe el Estado. No puede haber un Estado sin soberanía.

*Es imprescriptible*, porque no cesa ni se pierde con el transcurso del tiempo.

*Es inalienable*, porque no puede ser vendida ni cedida, ya que la soberanía como ejercicio de la voluntad general, no puede ser jamás alienarse. En este caso, el poder significa el gobierno, y la voluntad, la soberanía.

*Es independiente*, por que su fuerza no depende, en términos jurídico, de otros poderes. Pero su independendencia no le da derecho a atentar contra las soberanías de otros Estados, ni ejercer presión sobre ellas. Es lo que en el ámbito internacional se expresa con los lemas: no intervención y libre autodeterminación de los pueblos.

El gobierno es el ejecutor de las leyes que dicta el soberano; la soberanía, en consecuencia, es el supremo poder independiente que elabora las normas jurídicas que rigen al Estado; por último, los demás poderes del organismo estatal no son sino las distintas atribuciones y competencias de sus diversos órganos.

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 409.

El poder autárquico del Estado no solamente es soberano sino también es originario. De acuerdo con Jellinek, este es un poder de dominación, un imperium; tiene fuerza suficiente para hacer cumplir sus órdenes. Este poder originario o de dominación es el que distingue a un Estado propiamente tal, de las provincias de una confederación o Estado federal, mal llamadas, a su vez Estados. Este poder autárquico necesita traducirse en normas jurídicas generales que delimiten las facultades y obligaciones de los miembros del Estado.

### **3.1.3 Personalidad del Estado**

Con la formación del derecho, el Estado adquiere unidad, solidez y cohesión: forja su personalidad. En consecuencia, podemos decir que existen varias teorías que explican la personalidad jurídica del Estado, pero sólo mencionaremos una de ellas “la teoría de la abstracción, la cual explica que en el mundo de lo jurídico y, por consiguiente, en el Estado, todas las personas, tanto las físicas, lo que tienen de real es su propia naturaleza, su propio organismo, su propio cuerpo; y lo que tienen de ideal es el atributo de personalidad que el derecho les reconoce. En las personas morales, su realidad estriba en el conjunto de individuos o de bienes que las componen; su idealidad, en el reconocimiento que el derecho mismo hace de su personalidad”<sup>13</sup>.

Un régimen jurídico puede instituir la personalidad de un ente, como el Estado, que carece de vida física propia. Pero la personalidad de éste es completamente distinta de la de los individuos que lo integran.

---

<sup>13</sup> DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, *Filosofía del Derecho*, 2a. Edic., Ed. Oxford, México, D.F., 2000, p.51.

Ahora bien, la personalidad del Estado, sin embargo, no está basada sólo en una ficción jurídica; tiene elementos reales, como son los que ya hemos examinado: el territorio, la población y el gobierno. Partiendo de estos elementos que hemos llamado sustratos reales, el derecho hace una abstracción y considera al Estado como una unidad, como un cuerpo indivisible, como un todo con los atributos de una persona; en una palabra: le reconoce personalidad, pero una personalidad sui generis, especial, hasta cierto punto ideal.

Así mismo no se afirma que el Estado sea un ente irreal, artificial, ficticio, fantasmagórico, sino que tiene algo de real y algo de ideal. La personalidad del Estado es, por consiguiente, una abstracción jurídica; el derecho le da unidad, consistencia, fortaleza, cohesión.

El Estado adquiere personalidad por el Derecho, para esto explicaremos que la mayor parte de los autores, por no decir casi todos, reconocen que cronológicamente el Derecho antecede al Estado, como lo observa muy bien Kelsen, en toda comunidad humana ha existido un orden jurídico; en cambio, no en todo tiempo ha existido lo que en la actualidad conocemos con el nombre de Estado. Por lo que el derecho puede vivir independientemente del organismo político. Basta recordar el llamado derecho natural, el divino o el racional.

Puede haber derecho sin Estado, pero no puede haber Estado sin derecho. El Estado surge tan pronto como aparece su primer código jurídico: la Constitución. De este modo parecería a primera vista que es el derecho el que da origen al Estado, ya

que al formarse la Suprema Ley de toda organización política, es en estos precisos instantes cuando nace ésta. Antes de que se elabore y se apruebe la Constitución, no hay Estado. Pero se puede decir que tanto aparecen al mismo tiempo, se implican correlativamente.

Una norma sólo puede ser originada por otra norma, así como un efecto sólo puede ser provocado por una causa. Existe un principio general como lo menciona Kelsen para todo sistema jurídico positivo; un hecho lo convierte en derecho, un facto en norma fundamental, y dice: “debe realizarse la coacción en las condiciones y en la forma que determinan el primer constituyente o las instancias en que él hace delegación”<sup>14</sup>. Esta coacción no ha de ser arbitraria, sino fundada en un conjunto de leyes que forman el orden jurídico. No obstante para que un orden jurídico sea válido formalmente, es decir, que tenga eficacia, es necesario que haya cierta aceptación en sus destinatarios, es decir, en los sujetos a los que los rige, en las personas obligadas a observarlo.

Una fuerza dominante, ya sea de la mayoría sobre la minoría o de ésta sobre aquella, es la que da forma al sistema de derecho, el cual, al ser constituido, produce un organismo político que por deber está acorde con él, recibe el nombre de Estado de Derecho.

La fuerza instituye el derecho; con el derecho nace el Estado; el Estado, por medio de sus órganos constituidos, desarrolla ese derecho. De modo que no puede existir una agrupación política humana, por pequeña que sea, y menos todavía un Estado,

---

<sup>14</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Emilio Rabasa, 2ª Edic., México, 1ª. parte, C,C, pp. 135-136, 1960.

sin un régimen jurídico aunque sea rudimentario. De otra manera, reinaría el desorden, y los fuertes y audaces harían víctimas a los débiles e indecisos; las venganzas privadas no tendrían límite y la vida en común sería imposible. Por lo que se debe establecer un orden jurídico en el que cada individuo renuncia a una parte de su libertad personal, a favor del conglomerado en que vive, con el fin de obtener, en cambio cierta seguridad. De aquí deriva la teoría del contrato social postulada principalmente por Rousseau que trata de justificar el origen social del Estado y que se complementa con la idea del poder coactivo del Estado de Hobbes, entendido éste como Gobierno.

#### **3.1.4 Origen del Estado Moderno**

Con la Revolución Francesa, se dio origen al Estado Moderno. Desde el más nocivo absolutismo, el pueblo sintió la negación total de sus derechos, sus principios e ideales, es ahí donde empieza a crecer el resentimiento y surgiendo poco a poco la semilla de la rebelión, manifestándose con toda su violencia y hacer explosión, para culminar el 14 de Julio de 1789. La revolución dio paso a nuevas formas, con todas sus naturales e impropias acciones excesivas cometidas. La mayor aportación que este levantamiento dio, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano como ya anteriormente hemos mencionado.

El año de 1789 es de primordial importancia en sus manifestaciones, por que los rumbos señalados cambiarían al mando en sus procedimientos y formas gubernamentales, así como también en la nueva concepción del hombre, que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del Estado, los fines de un nuevo

Estado nacido de la sangre de muchas personas, de un Estado que surge de las cenizas del despotismo y la crueldad: El Estado Moderno de Derecho.

Las características del Estado Moderno son:

*Una cierta entidad territorial.* Ésta se refiere al medio físico que es necesario para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.

*El establecimiento de un poder central suficientemente fuerte.* Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la iglesia, que se vincula a lo que actualmente llamaríamos al proyecto de Estado Nacional.

*La creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática.* Se desarrolla una burocracia administrativa que trabaja impersonalmente para el Estado. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentan. La obtención y administración de recursos exige personal dedicado por completo a estas tareas. La diplomacia se convierte en un instrumento indispensable para las relaciones con las demás entidades estatales que constituyen un sistema en su conjunto.

*La consolidación de la unidad económica.* El Estado debe ser capaz de regular y dirigir la economía en su propio seno, y con respecto al exterior, implantar un sistema aduanal y normas precisas que controlen la entrada y salida de bienes.

El Estado a la luz de la Constitución Política Mexicana se constituye conforme a lo dispuesto por el artículo 39 donde podemos ver los elementos del Estado Mexicano, ya que en este artículo dice: "la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de

este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno." De ahí desprendemos los elementos que son: Soberanía, Pueblo, Poder Público, Derecho a alterar y modificar la forma de gobierno.

### **3.2 Estructura Constitucional del Estado Mexicano**

La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 (60 años antes se había promulgado la Constitución de 1857) y entró en vigor el 1º de mayo siguiente. Su antecedente inmediato fue el movimiento político-social surgido en México a partir de 1910, que originalmente planteó terminar con la dictadura Porfirista y plasmar en la Constitución el principio de la no reelección. Asesinado el presidente Madero, Victoriano Huerta (quien había ordenado su muerte) alcanzó la Presidencia de la República, pero en 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Huerta.

Durante este movimiento armado se expidieron leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina que condujeron a la necesidad y establecimiento de una nueva constitución, ya que ellas no cabían en el texto de la Constitución de 1857, de claro corte liberal-individualista. Al triunfo, el primer jefe del Ejército Constitucionalista expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente que, a partir del día 1º de diciembre de 1916, comenzó sus sesiones en la ciudad de Querétaro, conformado por 214 diputados propietarios, elegidos mediante el sistema previsto en la Constitución de 1857 para la integración de la Cámara de Diputados. Las sesiones del Congreso fueron clausuradas el 31 de enero de 1917 y la carta magna se promulgó como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



que reforma la del 5 de febrero de 1857, lo cual no significa que en 1917 no se haya dado una nueva constitución.

### **3.2.1 Características de la Constitución Mexicana**

La Constitución mexicana de 1917 es rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista y nominal, ya que sin existir plena concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, existe la esperanza de que tal concordancia se logre.

La Constitución tiene 136 artículos y, como la mayoría de las constituciones, consta de una parte dogmática y otra orgánica: la parte dogmática establece la declaración de garantías individuales y comprende los primeros 28 artículos, en tanto que la parte orgánica se refiere a la forma y órganos de gobierno, división y organización de los tres poderes, atribuciones de los órganos de gobierno y distribución de competencias entre las esferas de gobierno, entre otros temas importantes contenidos en los artículos 30-136, complementando así las garantías individuales.

En el artículo 39 Constitucional se vierte la idea de Soberanía respondiendo al pensamiento de Rousseau, toda vez que señala que la Soberanía reside en el pueblo. La expresión soberanía nacional, que utiliza este artículo, quiere expresar que desde su independencia México tiene una tradición que no encadena sino que se proyecta hacia el devenir. Según este mismo artículo la soberanía nacional reside en el pueblo de dos maneras: esencial y originariamente. Por esencial se debe entender que la soberanía está en el pueblo en todo momento y que no se puede

delegar, mientras que originariamente implica que la soberanía jamás ha dejado de residir en el pueblo.

Los derechos del hombre y del ciudadano sólo tienen sentido si se encuadran dentro del marco social. Justicia, igualdad, seguridad y bienestar social, son derechos que se han buscado en México para mejorar y elevar la vida de los mexicanos. La idea terminológica de hablar de garantías individuales y no de derechos del hombre triunfó en el Constituyente de Querétaro porque mientras los derechos del hombre son sólo ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.

Es por ello que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron plasmados estos conceptos los cuales están contenidos en las declaraciones de garantías individuales y de garantías sociales. Las garantías individuales se concentran en los primeros 28 artículos, en donde encuentran cabida más de 80 distintas protecciones.

La Constitución mexicana de 1917 supera los alcances logrados por las anteriores cartas políticas, ya que fue la primera carta magna en el mundo en establecer las garantías sociales que se encuentran principalmente en los artículos 3, 27, 28 y 123. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación, la propiedad, la tierra y el trabajo respectivamente.

Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social, le aseguran un mínimo educativo y económico e implican un hacer por parte del Estado; en cambio las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del propio Estado. A través de las garantías sociales se protege a los grupos sociales más débiles. Para ello nacieron estas garantías y en parte así subsisten, sólo que actualmente se han extendido para otorgar protección en general. La idea de los derechos sociales lleva implícita la noción de: a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades. Para reglamentar estas garantías, han nacido ramas específicas del derecho. La declaración de los derechos sociales, complemento a la declaración de derechos individuales, logra la justicia social donde la equidad puede alcanzar una nación digna y sin injusticias que la denigren.

### **3.3 Funciones del Estado Mexicano**

En la vida del Estado tiene que haber determinadas actividades necesarias, que si no hay tales, se destruye la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, de esas actividades, es como el organismo político puede realizar los fines que lo originan y justifican.

Respecto de las funciones del Estado podemos decir que “relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo, pero debemos de mencionar que el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El

concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones”<sup>15</sup>.

“En todo Estado existe una función legislativa, una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí”<sup>16</sup>. Esto es que la función legislativa constituye el medio de realizar la atribución de regularizar la reglamentación de las actividades de los particulares, así como también es el medio de crear la competencia de los agentes públicos para realizar actos de fomento, limitación y vigilancia por medio de normas generales.

El órgano Legislativo, se compone, generalmente como sucede en nuestro país, de dos Cámaras que colaboran en la tarea legislativa, de acuerdo con el mecanismo fijado en la Constitución. Por lo cual, “en nuestro sistema mexicano, el Poder Legislativo se encuentra sujeto a las normas constitucionales, que tienen una jerarquía superior a las normas que el mismo puede elaborar. Al tener esta jerarquía superior, toda actividad del Legislativo al elaborar las leyes ordinarias ha de basarse precisamente en los lineamientos que se encuentran en los textos constitucionales, es lo que se le conoce como supremacía de la Constitución”<sup>17</sup>.

Por medio de las funciones administrativas, el Estado “actúa promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el

---

<sup>15</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36ª Edic., Ed. Porrúa, México, 1997, p.26.

<sup>16</sup> PORRUA PEREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 39ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2005. p.391-392.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.399-340.

progreso de la colectividad, por lo que en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado”<sup>18</sup>. Así mismo por medio de esta función se presta el servicio del registro civil que da validez, publicidad y certidumbre a esas relaciones, así como también los registros de propiedad y de comercio y los de servicio notarial.

“La función administrativa tiene por contenido fundamental las actividades del Poder Ejecutivo encaminadas a la actuación directa de las leyes y la función gubernamental o administrativa, cuida de los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad. Por último corresponde también al Poder Ejecutivo la función política de coordinación de los varios poderes del gobierno y la alta dirección del Estado”<sup>19</sup>.

La función jurisdiccional constituye otro de los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones de reglamentación de la actividad privada, por lo que podemos decir que “es la función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de la sentencias”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 392.

<sup>19</sup> Ibidem, p.404.

<sup>20</sup> Ibidem, p.402.

“El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquella deriva”<sup>21</sup>.

La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados constitucionales modernos. Esta división de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

Esta separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes, de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

Las funciones del Estado se pueden clasificar en dos categorías. “Desde el punto de vista del órgano que la realiza, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función les decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas

---

<sup>21</sup> FRAGA, Gabino, Oo. Cit., p.28.

o judiciales según tengan caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos”<sup>22</sup>.

Podemos decir que siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, para que un Poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional.

La separación de poderes como ya dijimos impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes, para que cada uno tenga atribuida exclusivamente su función primordial. Sin embargo, la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente. Cumpliendo con esas exigencias, las constituciones modernas han establecido dichos poderes para el ejercicio de su soberanía.

La división de poderes en México se establece en el artículo 49 de nuestra Constitución y asienta la tesis de que el poder es sólo uno y lo que se divide es su ejercicio. Este ejercicio del poder se encuentra repartido en tres órganos o poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Entre estos tres poderes existe una colaboración, lo cual implica que un órgano puede realizar funciones que formalmente corresponderían a otro poder, siempre y cuando la propia constitución así lo disponga.

---

<sup>22</sup> Ibidem., p.29.

### 3.3.1 El Poder Ejecutivo Federal

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Ejecutivo Federal en México es unitario, elegido directamente por el pueblo para un período de seis años y sin posibilidad de reelección.

En Nuestro país, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema. En opinión del maestro Jorge Carpizo MacGregor, las causas del predominio del presidente son: es el jefe del partido predominante integrado por factores reales de poder; debilitamiento del poder legislativo, por ser sus integrantes parte del partido predominante y no oponerse al presidente; la integración de la Suprema Corte de Justicia por algunos elementos políticos que no se oponen al presidente; la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal restantes; la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia de la opinión pública a través de los controles y las facultades que tiene respecto a los medios de comunicación colectiva; la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que en ello intervenga el Senado; el gobierno directo de la región más importante del país como lo es el Distrito Federal.



Las principales facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal.

Entre las facultades del Presidente tenemos:

*Las Facultades Legislativas* que consisten en “la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien reveladas en la injerencia de dicho funcionario tiene en el proceso de su elaboración, así mismo estas facultades pueden clasificarse en dos grandes grupos: el primero las de creación normativa que es cuando el Presidente de la República es el legislador de acuerdo al artículo 29 Constitucional; el segundo cuando el Presidente es colaborador del Congreso, cuando éste concede al Presidente para legislar conforme al artículo 131 Constitucional”<sup>23</sup>.

“El artículo 70 dispone que el Congreso de la Unión puede emitir leyes y decretos; lo mismo se hace en otras disposiciones; no obstante en la fracción I del artículo 89 sólo se aluden las leyes, lo que es una deficiencia porque al haber distinguido en un precepto, se imponía distinguir en los restantes, en rigor, no existe alguien que esté obligado a publicar y hacer cumplir los decretos. Lo hace el presidente de la República en cumplimiento de lo que dispone el Congreso de la Unión, envíese al presidente de la República para su publicación y cumplimiento”<sup>24</sup>.

Otra de las facultades del Presidente es la de ser “colaborador en el proceso legislativo mediante los tres actos jurídicos-políticos que son: la iniciativa que es cuando el Presidente de la República tiene la facultad de presentar proyectos de ley

---

<sup>23</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 778.

<sup>24</sup> ARTEAGA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª Edic., Ed. Oxford, México, 1999, p.273.

ante cualquiera de las Cámaras que compone el Congreso de la Unión de acuerdo al artículo 71 fracción I Constitucional; el veto que es la facultad que tiene el Presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión para que vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras; y la promulgación que cuando el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran”<sup>25</sup>.

El Presidente de la República es titular de la facultad reglamentaria de acuerdo al artículo 89 Constitucional, que consiste en proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión. El ejercicio de esta facultad de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan.

*Facultades Administrativas* del Presidente, “en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos que en su conjunto estos actos integran la función administrativa, la cual, en su aplicación dinámica, equivale a la administración pública del Estado. Todos los actos que constitucional y legalmente puede realizar el Presidente, distintos a los que como legislador excepcional o como colaborador en el proceso legislativo desempeña y de los jurisdiccionales que insólitamente puede

---

<sup>25</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 18ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2006, p. 779-782.

emitir, son actos administrativos que, a su vez, tienen diferente contenido, determinado por diversa motivación y teleología”<sup>26</sup>.

Entre las facultades administrativas del Presidente tenemos las facultades de nombramiento, que es designar libremente a los Secretarios de Despacho, a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, tratándose de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles, oficiales empleados superiores de Hacienda y Procurador de la República, requiere aprobación del Senado o la Comisión Permanente. Así mismo el Presidente puede ejercitar la facultad de remoción de estos cargos y empleados de acuerdo al artículo 89 Constitucional fracción II. El Presidente de la República tiene la facultad de defensa y seguridad nacionales como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, para defender al Estado Mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores de acuerdo al artículo 89 Constitucional, fracción VI y VII.

El presidente tiene facultades en materia diplomática, por ser el director de la política internacional de México y sólo a él le compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las de fomentar el intercambio comercial mediante la celebración de tratados y convenios de acuerdo al artículo 89 Constitucional, fracción X. Tiene también facultades en relación con la justicia que es la obligación del

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 790 y 793.

Presidente de facilitar el Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones, mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto, además también le corresponde conceder indultos a los reos conforme a la ley.

El Presidente de la República tiene la facultad para expulsar extranjeros de acuerdo al artículo 33 Constitucional; tiene la facultad expropiatoria prevista en el artículo 27 Constitucional; tiene facultades en materia agraria, ya que le incumbe dictar las resoluciones definitivas concernientes a las dotaciones de tierras y aguas en favor de núcleos de la población.

El Presidente de la República tiene *facultades jurisdiccionales* que son aquellas que “persiguen como finalidad esencial la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso. Cuando se trata de cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos más núcleos de población, a dicho funcionario compete resolverlas en primera instancia según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 18ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2006, p. 796.

Así mismo, entre otras facultades del presente de la República, están el de la clausura de las sesiones del congreso, suspensión de garantías, jefe del ministerio público, informe presidencial, responsable de las relaciones internacionales.

“La función de ejecutar de la que se hace responsable al presidente de la República, por otra parte, tiene que ver con la complementación de la constitución en las materias que expresamente le encomienda el artículo 27 fracción I, las que le confía en forma tácita artículo 18, y a las que, en coparticipación con los gobernadores de los estados, ejerce artículo 6<sup>o</sup>”<sup>28</sup>.

Cuando se trata de actos que emite cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en uso de facultades exclusivas, dado que ordinariamente no tienen el carácter de leyes ni emanen del Congreso de la Unión, no quedan comprendidos en los actos previstos en la fracción I del artículo 89, por lo tanto, para que sea facultad del Presidente de la República ejecutarlos, en estricto derecho, se requiere que así lo determine de manera expresa la Cámara respectiva; puede hacerlo en el acto o en uno posterior.

Lo mismo puede afirmarse de los actos de la comisión permanente; son ejecutables por el Presidente de la República porque es autoridad dentro de sus atribuciones.

Con base en este contexto cabe afirmar que la función ejecutiva que se confía al Presidente de la República no es única, absoluta y suprema; por todo lo contrario, es

---

<sup>28</sup> ARTEAGA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª Edic., Ed. Oxford, México, 1999, p.272.

parte de una rama de vastos titulares, a los que se les asigna una parte específica de aquélla, y que todas ellas, incluyendo la federal, están sujetas a lo que manda la Constitución.

Para auxiliar directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal existe la administración pública federal centralizada conformada por los órganos denominados Secretarías de Estado. Su competencia se integra con la distribución que hace entre ellos la ley que, según el artículo 90 de la Constitución, expide el Congreso de la Unión. El número de Secretarías de Estado depende de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, decide las secretarías que son necesarias para colmarlos.

Los Secretarios de Estado son los titulares o representantes legales de la Secretaría de Estado a su cargo. Son nombrados por el Presidente de la República y éste en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos del cargo. En el artículo 92 se estipula que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán obedecidos.

Las instituciones administrativas centralizadas son: la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado; los departamentos administrativos; la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

### **3.3.2 El Poder Legislativo Federal**

El Poder Legislativo Federal en México se encuentra depositado en un congreso general denominado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: una de Diputados y una de Senadores, cuya función primordial es la de legislar.

Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. Además de las facultades que el artículo 73 Constitucional le otorga al Congreso de la Unión, cada cámara goza de facultades exclusivas.

Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones de acuerdo al artículo 78 Constitucional.

En el ámbito local del Distrito Federal surge la Asamblea Legislativa, a la cual se le ha conferido la potestad de legislar respecto de reglamentos. En cada uno de los 31 estados de la Federación hay una cámara local de diputados.

#### **3.3.2 a) Cámara de Diputados**

Está compuesta por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente de acuerdo al artículo 51 Constitucional. Se integra por 500 diputados de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 son electos según el principio de

representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales de acuerdo al artículo 52 Constitucional.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son: expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el país la Declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución; conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren; y las demás que le confiere expresamente la Constitución.

### **3.3.2 b) Cámara de Senadores**

Está integrada por 128 senadores, quienes serán electos en cada Estado y en el Distrito Federal, tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría y se agregan 32 senadores elegidos por el principio de representación proporcional. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores son: analizar la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo Federal y aprobar los tratados



internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Poder Ejecutivo de la Unión; ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; autorizar al Presidente de la República para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria; declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado; erigirse en gran Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución; designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los

mismos, que le someta dicho funcionario; nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución; y las demás que la misma Constitución le atribuya.

### **3.3.3 El Poder Judicial Federal**

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

#### **3.3.3 a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Está compuesta de 11 ministros y funciona en pleno (quórum: 7 ministros) o en dos salas (civil y penal, administrativa y laboral).

La Competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia es en: controversias entre los estados, entre los poderes de un mismo estado, entre la Federación y los estados, y cuando la Federación sea parte; en el recurso de revisión contra sentencias de los jueces de distrito cuando subsista problema de constitucionalidad de normas generales; de los amparos directos o en revisión que se decida atraer por su interés o trascendencia.

#### **3.3.3 b) El Tribunal Electoral**

Es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación competente para conocer y resolver de los conflictos que se presenten en materia electoral.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. Los Magistrados Electorales que integran la sala superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen la Constitución y las leyes.

### **3.3.3 c) Los Tribunales Colegiados de Circuito**

Se componen de 3 magistrados, un secretario de acuerdos, secretarios, actuarios, y empleados que se requieran. Los Magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal quienes durarán seis años en el ejercicio de su encargo. La competencia genérica de dichos tribunales colegiados recae de manera exclusiva en materia de amparo, de un solo grado o en segunda instancia.

### **3.3.3 d) Los Tribunales Unitarios de Circuito**

Están integrados por un solo magistrado. Estos tribunales conocen: del juicio de amparo contra violaciones a los artículos 16, 19, y 20 constitucionales, de la

calificación de los impedimentos y excusas de los jueces de Distrito y de las controversias entre jueces de Distrito.

### **3.3.3 e) Los Juzgados de Distrito**

Están integrados por jueces de distrito, quienes son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán seis años en el ejercicio de su encargo.

Estos tribunales conocen de los siguientes asuntos: de amparo directo contra actos de autoridad; controversias por la aplicación de leyes federales; actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro; actos que afecten la libertad personal; controversias entre particulares cuando el actor elija la jurisdicción federal.

### **3.3.3 f) El Consejo de la Judicatura**

Está a cargo de la administración e integración del Poder Judicial de la Federación. Se integra por 7 consejeros y puede funcionar en pleno o en comisiones:

El Consejo se integra por: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, un magistrado de los Tribunales Colegiados de circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de circuito, un juez de Distrito, tres personas dedicadas a las actividades jurídicas nombradas por el Ejecutivo (2) y por el Senado (1).

Las Comisiones pueden ser: de administración, de carrera judicial, de disciplina, de creación de nuevos órganos, de adscripción, etcétera.

### **3.4 Secretaría de Gobernación**

A la Secretaría de Gobernación le compete el despacho de negocios administrativos relacionados con: el cuidado del cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, obligar a abandonar el país a los extranjeros cuya permanencia se estime inconveniente, operar el Servicio Nacional de Identificación Personal. Le corresponde además según lo dispone el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, formular y conducir la política de población y aplicar el artículo 33 constitucional entre otras competencias.

La Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: 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; restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.

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

También a la Secretaría de Gobernación le corresponde: organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; aplicar la Ley General de Población y su reglamento, y las demás facultades que le confiera la Ley General de Población y su reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias. En el ejercicio de esas 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 General de Población.

Es facultad exclusiva de la Secretaria de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Relaciones Exteriores, Agricultura y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.

La Secretaría de Gobernación podrá cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras, al tránsito internacional, por causas de interés público; vigilará en relación con el servicio migratorio, el cumplimiento de las disposiciones relativas a estadística nacional. Reglamentará de acuerdo con las particularidades de cada región, las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos con tránsito internacional. Lo mismo se observará respecto del tránsito diario entre las poblaciones fronterizas y las colindantes del extranjero, respetando en todo caso los tratados o convenios internacionales sobre la materia.

También podrá fijar, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinente, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

Además dicha dependencia podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará 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. Así también tomará medidas necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros.

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley General de Población, 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: I. No exista reciprocidad internacional, II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional. III. No lo permitan el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse, IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; V. Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero; VI. Hayan infringido la Ley General de Población y su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos

en los mismos; VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria. VIII. Lo prevean otras disposiciones legales. Por lo cual es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional.

La Secretaría de Gobernación, cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, podrá autorizar su intervención o permanencia legal en el mismo. Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, podrá cancelarse 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.

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

### **3.5 Instituto Nacional de Migración**

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



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

Este instituto reviste particular importancia en virtud de “que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación de las diversas dependencias de la administración pública federal, que concurran a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia”<sup>29</sup> y ejerce las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables. El único límite es que no puede ejercer las facultades reservadas al titular de la Secretaría de Gobernación, cuando el texto de la ley así lo señale.

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 titular del Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

### **3.5.1 Antecedentes del Instituto Nacional de Migración**

En la Ley de inmigración de 1908, se crearon los consejos de inmigración, dichos Consejos se establecieron en cada uno de los lugares donde hubiera inspectores y

---

<sup>29</sup> Diplomado en Administración y Política Migratoria, ¿Qué es el INM?, Coordinador Académico, Dr. Alejandro Carrillo Castro, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Coordinación de Desarrollo y Formación Permanente. Noviembre de 1999, pág. 20.

estaban compuestos por tres personas nombradas para ese efecto; en caso de que no se hicieren nombramientos especiales, se integraran por el delegado sanitario, el administrador de la aduana, que es el jefe de la sección aduanera y otro empleado federal designado de común acuerdo por los dos primeros. Las resoluciones tomadas por los inspectores, encargados de resolver sobre la admisión, exclusión y expulsión de extranjeros, serán revisados por dichos Consejos de Inmigración, siempre que lo pida el individuo interesado, el comandante del buque o su consignatario, el representante de la empresa que haya conducido al pasajero o el delegado sanitario.

Posteriormente, con la creación de la Ley de Migración de 1926 se señala que los servicios de Inmigración y Emigración dependerán directamente de la Secretaría de Gobernación a través de una Dirección General de Migración, encargada de tratar y resolver todos los asuntos relativos a la materia migratoria, tanto de extranjeros como de mexicanos.

Con la promulgación de la Ley de Migración de 1930, el servicio migratorio se constituye por el Departamento de Migración y sus dependencias, tanto en el interior del país como en el extranjero, auxiliado en sus funciones por los cuerpos diplomáticos y consulares, por los ejecutivos locales y por los ayuntamientos de la República. Durante este periodo se creó el Consejo Consultivo de Migración que tenía el carácter de Consejo Técnico del ramo, bajo una política migratoria que señalaba restricciones relativas a elementos precisos de salud, profesión y oficio.

En el año de 1936, en la nueva legislación migratoria aprobada, La Ley General de Población, se crea la Dirección General de Población para el estudio de las cuestiones que contrae dicha ley, formulación de los proyectos respectivos y ejecución de las resoluciones y acuerdos en la materia.

En la Ley de 1947, prevalece la existencia de la Dirección General de Población, estableciendo que la inmigración estará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría de Gobernación, consultando cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras dependencias del Ejecutivo.

En la Ley General de Población de 1974 se establece específicamente que en lo referente a los asuntos de orden migratorio corresponde a la Secretaría de Gobernación principalmente organizar y coordinar los distintos servicios migratorios y vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, así como revisar la documentación de los mismos.

Es hasta el año de 1977, dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que se crea la Dirección General de Servicios Migratorios para hacer más explícita la regulación de los flujos migratorios en el territorio nacional. Esta Dirección General de Servicios Migratorios constituye el antecedente inmediato del Instituto Nacional de Migración.

### **3.5.2 Creación y Fundamento del Instituto Nacional de Migración**

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de octubre de 1993, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en sus artículos 2º y 28, derogándose el artículo 18. Con esta reforma se eliminó, como unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación, a la Dirección General de Servicios Migratorios. En su lugar, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha, se creó el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Así mismo, con el propósito de fortalecer y ampliar las funciones que tenía la Dirección General de Servicios Migratorios, se creó el Instituto Nacional de Migración, para que atendiera todos los asuntos relativos a la materia migratoria, mismo que a partir de 1993 cuenta con los recursos humanos, materiales y financieros que estaban asignados en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación a la Dirección General de Servicios Migratorios.

Dicho decreto en su transitorio quinto estableció que las menciones hechas en la Ley General de Población a la Dirección General de Servicios Migratorios y al Director General, que mediante este decreto desaparecían, se entienden referidas al Instituto Nacional de Migración, creado por ese ordenamiento y a su Comisionado.

Las premisas para crear este Instituto Nacional de Migración, son que nuestro país, en materia migratoria sustenta sus acciones de regulación y control en política de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y

estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo nacional que le son inherentes, además de que en nuestros tiempos el fenómeno migratorio representa uno de los desafíos más importantes ya que acarrea repercusiones en la vida interna de las naciones, por tanto al adquirir creciente complejidad e importancia los fenómenos migratorios tanto a nivel nacional como internacional, se hace necesario modernizar las estructuras del Estado.

### **3.5 3 Estructura y funciones del Instituto Nacional de Migración**

Conforme al artículo 2º del decreto que creó al Instituto Nacional de Migración, se señaló como objeto de éste la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, además de coordinar el ejercicio de las funciones de otras dependencias que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con esta materia.

El Instituto Nacional de Migración se integra por un consejo directivo, un consejo técnico, un comisionado, por la coordinación de regulación de estancia, por la coordinación de control de migración, por la coordinación de relaciones interinstitucionales e internacionales, por la coordinación de delegaciones, la coordinación jurídica, la coordinación y planeación de investigación, por la coordinación de administración, por una unidad de comunicación social, y por las delegaciones regionales.

El Instituto Nacional de Migración se encuentra bajo la dirección de un Consejo Directivo, y contará con la orientación de un Consejo Técnico, órganos colegiados

ambos de carácter intersecretarial, y sus funciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado, quien será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

El Consejo Directivo estará integrado por el Secretario de Gobernación; por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; por un subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un subsecretario de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública) y por el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, con voz y voto en las sesiones. El Contralor Interno en la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración asistirán con voz, pero sin voto. En caso de empate, el Presidente del Consejo Directivo tendrá voto de calidad.

Los demás miembros titulares del Consejo Directivo serán suplidos por un servidor público de la dependencia respectiva de rango inmediato inferior al de aquellos. El Consejo se reunirá en sesión ordinaria por lo menos dos veces al año, y en sesión extraordinaria cuantas veces sea convocado por su Presidente.

El Consejo Técnico, funge como órgano de consulta en la materia, estará presidido por el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación e integrado con representantes de las Secretarías de Estado.

De acuerdo a lo señalado en el Artículo 133 del Reglamento de la Ley General de Población, el Instituto procurará que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros, favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país; buscando siempre la seguridad y soberanía de México, con total apego a la ley y respeto a los derechos de los migrantes.

El Instituto Nacional de Migración, en cuanto su organización interna está dividido en tres áreas de trabajo: áreas Sustantivas, Normativas y de Apoyo.

Como unidades de Apoyo al Comisionado, se establecen las coordinaciones de Regulación Migratoria, de Control y Verificación Migratoria, de Relaciones Interinstitucionales, de Delegaciones, Jurídica, de Planeación e Investigación, de Administración.

Dentro de las Áreas Sustantivas se encuentran las siguientes Coordinaciones:

*Coordinación de Regulación de Estancia*, la cual se encarga de entender y resolver las solicitudes de trámites en las calidades migratorias de Inmigrantes, No Inmigrantes e Inmigrados; así como de vigilar que las resoluciones en la materia se ajusten a lo dispuesto por la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

*Coordinación de Control y Verificación Migratoria*. Se encarga de vigilar el cumplimiento de la legislación migratoria y aplicar las sanciones por incumplimiento a la misma, a los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país, así

como también asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten.

Dentro de las Áreas Normativas encontramos las siguientes:

*Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales*, la cual tiene como principal atribución la de coordinar las relaciones sostenidas por el Instituto Nacional de Migración con dependencias y entidades gubernamentales, así como diversos organismos y asociaciones no gubernamentales.

*Coordinación Jurídica*, que va a intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el Instituto Nacional de Migración, así como también proponer proyectos de leyes, decretos, reglamentos y formular las denuncias y querellas a nombre del Instituto.

*Coordinación de Planeación e Investigación*. Se encarga de planear, controlar y evaluar los programas que realiza el Instituto Nacional de Migración. De igual manera, realiza estudios sobre los fenómenos migratorios, estadísticas e informes.

Dentro de las Áreas de Apoyo se localizan las siguientes coordinaciones.

*Coordinación de Delegaciones*. Encargada de estudiar la problemática migratoria y administrativa de las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, supervisar los mecanismos de enlace y operación entre las mismas y las áreas centrales del propio Instituto.

*Coordinación de Administración*. Se encarga de proporcionar el apoyo administrativo a las distintas áreas para el cumplimiento de sus objetivos y programas; administrar



los recursos financieros asignados al Instituto Nacional de Migración, así como la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles.

En un nivel jerárquico inferior se encuentran las 32 Delegaciones Regionales, las cuales están establecidas en cada uno de los Estados de la República para coordinar las actividades en materia migratoria que se lleven a cabo en cada Entidad Federativa.

### **3.6 Autoridades Internacionales**

El tema de la migración internacional ha adquirido una relevancia de primer orden en la agenda multilateral. De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el 2000 vivían fuera de su país natal, o del que eran ciudadanos, aproximadamente 175 millones de personas, o sea el 3% de la población mundial, cifra que aumenta aproximadamente en 6 millones al año.

La tradicional clasificación de Estados “emisores” y “receptores” de migrantes no es ya del todo apropiada. Ahora, la gran mayoría de los países son también de tránsito y destino de la migración. La OIT estima, de hecho, “...que hay actualmente más de 86 millones de migrantes económicamente activos en el mundo, unos 52 millones de ellos en regiones en desarrollo.<sup>30</sup>” No obstante, la propia OIT reconoce también que la emigración de trabajadores de países en desarrollo a países industrializados se ha incrementado en los últimos años, representando el 4.2% de la fuerza de trabajo de los países industrializados.

---

<sup>30</sup> [http://www.sre.gob.mx/oi/zB06\\_Migratorios\\_01.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB06_Migratorios_01.htm) fecha de consulta 24 de agosto de 2007.

Los atentados terroristas en varios países han provocado reacciones defensivas hacia la migración, al establecerse un cierto vínculo entre migración internacional y seguridad pensada en función del terrorismo, trayendo como consecuencia el endurecimiento de los controles migratorios en muchos Estados y el deterioro de la percepción pública de los inmigrantes.

La migración, asimismo, se percibe también como vehículo de conflictos armados y políticos, del tráfico de drogas y de personas, y de problemas de salud, como la propagación de enfermedades infecto-contagiosas.

La importancia adquirida hoy en día por el tema migratorio se refleja en las diversas iniciativas que están teniendo lugar en el marco de organismos internacionales, tanto del sistema de Naciones Unidas como fuera de éste, así como por liderazgos que han asumido algunos países con la intención de orientar el sentido del debate en la materia.

Actualmente, el debate sobre la migración internacional tiene lugar en numerosos ámbitos: a través del diálogo político que se lleva a cabo en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organización que no pertenece al sistema de Naciones Unidas; la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en su 92 Conferencia Internacional (junio 2004) acordó impulsar un marco multilateral y un Plan de Acción en materia de migración laboral; las labores que desarrolla, a solicitud del Secretario General de Naciones Unidas, la Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales (CMMI) que presentó un informe el 4 de octubre de

2005, así como el debate de alto nivel que celebró la Asamblea General sobre el tema en cuestión en el 2006, por sólo mencionar algunos de mayor relevancia.

Adicionalmente, sin dejar de tomar en cuenta el seguimiento que da la Comisión de Derechos Humanos de la ONU al tema migratorio, a través de un procedimiento especial dedicado a vigilar la observancia de los derechos humanos de los migrantes, se cuenta con la denominada “Iniciativa de Berna” que, bajo el liderazgo de Suiza, llevó a cabo un proceso de discusión que culminó en diciembre del 2004, en el marco de la Conferencia Berna II, con la consideración, como producto principal del mismo, de un documento denominado “Agenda para la Gestión de la Migración Internacional”, el cual busca servir de referencia, con su naturaleza no vinculante, a los esfuerzos de la cooperación bilateral, regional e internacional.

### **3.6.1 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

La OIM, creada en 1951 en Europa para atender los flujos migratorios europeos tras la Segunda Guerra Mundial. La asistencia en el manejo de los migrantes, la reunificación familiar y el reasentamiento, entre otras, fueron sus primeras tareas. Y es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales.

La OIM es una de las organizaciones que más ha crecido en los últimos años. Hoy en día cuenta con 120 Estados Miembros, 20 Estados que gozan del estatuto de observador y oficinas en más de 100 países, la OIM está consagrada a promover la

migración humana y ordenada para beneficio de todos. En ese quehacer ofrece servicios y asesoramiento a gobiernos y migrantes.

La OIM cuenta con un Consejo, órgano que es su máxima autoridad, en tanto que determina la política general de la Organización, así como con un Consejo Ejecutivo y un Subcomité del Programa y Presupuesto. El Consejo, que se reúne una vez al año (generalmente en el último trimestre), está siendo presidido actualmente por el Embajador Luís Alfonso de Alba, Representante Permanente de México ante los organismos internacionales en Ginebra.

La labor de la OIM consiste en cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas.

La Constitución de la OIM reconoce explícitamente el vínculo entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como el respeto del derecho a la libertad de movimiento de las personas.

La OIM trabaja en estrecha colaboración con sus asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales en cuanto a: Migración y desarrollo, Migración facilitada, Migración reglamentada, Migración forzada. Entre las actividades de la OIM que abarcan estas esferas cabe señalar la promoción del

derecho internacional sobre migración, el debate político y orientación, la protección de los derechos de los migrantes, la migración y salud y la dimensión de género en la migración.

La OIM no es parte del Sistema de las Naciones Unidas, está reconocida por ésta como observadora y tienen celebrados convenios de cooperación. Puede decirse que la OIM es el referente institucional internacional sobre la Migración aunque su mandato está limitado a la prestación de servicios logísticos y operativos en el traslado organizado de migrantes, capacitación de funcionarios migratorios y la cooperación en la coordinación de estudios e investigaciones en el desarrollo de soluciones prácticas de los problemas migratorios.

En el año 2003 la OIM asumió un papel de liderazgo en la contribución al desarrollo de políticas migratorias a partir de un esquema general de trabajo denominado "Diálogo Internacional sobre la Migración" y desarrolló una guía de principios en un marco de referencia de políticas sobre la "gestión de la migración" al que llamó "Proyecto de Agenda Internacional para la Gestión de la Migración". "La OIM define la gestión de la migración como las medidas necesarias para atender efectivamente los temas migratorios en los niveles nacional, regional y global, incluyendo los temas de políticas públicas, legislación y administración que contribuyan al buen gobierno"<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> [http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2/main\\_members.shtml](http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2/main_members.shtml) fecha de consulta 25 de agosto de 2007.

Como parte del proceso del Diálogo Internacional sobre la Migración Internacional, la OIM genera espacios para el intercambio de ideas y la reflexión sobre diversos temas relativos al fenómeno como son el aspecto de la migración y comercio, migración y salud, migración y desarrollo, entre otros; con la finalidad de obtener un mejor entendimiento de éste e identificar medidas para el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación. Uno de esos espacios fue el taller realizado el 2 y 3 de febrero de 2005, en el que se analizó el papel de las diásporas y de las remesas en el desarrollo de las comunidades y países de origen de la migración.

Por otra parte, cabe destacar, por su relevancia, que a iniciativa de la OIM, se creó un grupo informal interagencial formado por: el Grupo de Ginebra sobre Migración, en el que cada tres meses se reúnen los titulares de los principales organismos del Sistema de Naciones Unidas (OIT, OMC, ACNUR, ACNDH y la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra), bajo la presidencia pro-témpore de alguno de sus miembros. El objetivo del Grupo es intercambiar información, alentar formas de cooperación y colaboración entre organismos, promover sinergias, evitar duplicación de funciones, identificar oportunidades, desafíos, flaquezas, brechas y mejores prácticas a lo largo del "ciclo de vida" de la migración, trabajar en la reflexión conceptual, acordar posiciones, respuestas y acciones comunes y contribuir a las principales iniciativas de los miembros del Grupo de Ginebra sobre Migración y de la comunidad internacional.

México se adhirió a la OIM el 5 de junio de 2002. La organización mantiene ahora una oficina en la Ciudad de México misma que fue inaugurada por el Director General; señor Brunson Mckinley, el 2 de marzo de 2005.

Durante su participación en el 89 Período de Sesiones del Consejo de la OIM en el 2004, la delegación mexicana, presidida por el Licenciado Armando Salinas Torre, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, formuló una intervención en la que precisó los principios que guían los esfuerzos de México con la finalidad de consolidar una política integral en la materia:

- 1) Respeto absoluto e irrestricto a los derechos humanos de todas las personas que migran, independientemente de su condición migratoria al internarse a nuestro territorio;
- 2) Responsabilidad compartida de los países de origen, receptores y de tránsito de las migraciones;
- 3) legalidad, seguridad y orden;
- 4) Combate al tráfico y trata de personas;
- 5) no criminalización del migrante; y
- 6) la perspectiva de la migración como herramienta del fomento del desarrollo nacional.

### **3.6.2 Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada en 1919 y es el único resultado importante que aún perdura del Tratado de Versalles, que dio origen a la Sociedad de Naciones. El Acta constitutiva de la OIT se basó en las disposiciones de la parte XIII del Tratado de Versalles, en la que figuraba una Carta del Trabajo con principios que debían aplicar las comunidades industriales en la reglamentación de las condiciones de trabajo de esa época. En 1946, la OIT se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas.

Al mes de marzo de 2005, la OIT cuenta con 178 Estados miembros. Tiene su sede principal en Ginebra, Suiza, y desarrolla sus actividades a través de más de 40 oficinas exteriores en todo el mundo.

La OIT tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida y de trabajo a través de la elaboración de normas internacionales del trabajo, que revisten la forma de convenios y de recomendaciones, las cuales fijan las condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales, tales como: libertad sindical, derecho de sindicación, derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso e igualdad de oportunidades y de trato; de igual modo, formula normas que regulan las condiciones que abarcan todo el espectro de cuestiones relacionadas con el trabajo, tales como: salarios, horas de trabajo, condiciones de empleo y protección social, entre otras.

La OIT también desarrolla actividades de cooperación técnica en diversos campos con el propósito de aliviar el desempleo, erradicar la pobreza y proteger a los trabajadores. Así mismo, realiza labores de investigación, formación y publicación, siendo considerada como el mayor centro mundial de recursos de información, análisis y orientación en el mundo del trabajo, así como una fuente autorizada de información estadística.

La OIT es la única organización, dentro del Sistema de las Naciones Unidas, que cuenta con una estructura tripartita, en la que los trabajadores y empleadores



participan en pie de igualdad con los gobiernos en las labores de sus órganos principales: la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración.

La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales: una Asamblea General denominada Conferencia Internacional del Trabajo; un órgano ejecutivo que es el Consejo de Administración y una secretaría permanente conocida como Oficina Internacional del Trabajo. También despliega su acción por a través de otros órganos, como son las conferencias regionales y las reuniones sectoriales y de expertos.

Puede afirmarse que con las deliberaciones realizadas en la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada del 1 al 17 de junio de 2004, la OIT inicia una labor orientada a contribuir a una mejor administración de la migración laboral internacional.

A tal efecto, en el marco de la 92ª Conferencia se reunió la Comisión de los Trabajadores Migrantes, con el objetivo de examinar y llegar a conclusiones concretas en torno al tema de la migración laboral. La Comisión tuvo ante sí, para guiar sus discusiones, un informe elaborado por la por la Oficina Internacional del Trabajo titulado "En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada", el cual presentó, después de un análisis de la problemática mundial en materia migratoria, una serie de sugerencias para guiar la actividad futura de la comunidad internacional.

Para desahogar sus labores, la Comisión de los Trabajadores Migrantes conformó un Grupo de Redacción tripartito (gobiernos, trabajadores y empleadores) abocado a la redacción del proyecto de conclusiones de la Comisión, en el que México participó como representante gubernamental por el Grupo de las Américas y como representante empleador.

De los resultados de esta conferencia se llevó a cabo un Plan de Acción que, entre otros aspectos de importancia, prevé "...la elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, que tenga en cuenta la necesidad de los mercados de trabajo y que proponga directrices y principios para la formulación de políticas basadas en las prácticas óptimas y en las normas internacionales" y "...la creación de los mecanismos necesarios para asegurar el seguimiento del Plan de Acción por el Consejo de Administración de la OIT y la participación de la organización en las iniciativas internacionales pertinentes sobre migraciones."<sup>32</sup>

En virtud de la orientación general del documento de conclusiones a la gestión de la migración laboral regular, la delegación gubernamental México, tanto en reunión plenaria como en el marco del Grupo de Redacción de la Comisión de los Trabajadores Migratorios, promovió que debe darse especial consideración a los problemas específicos que enfrentan los trabajadores migrantes irregulares y a su vulnerabilidad al abuso, así como a la importancia de garantizar que sus derechos humanos estén protegidos.

---

<sup>32</sup> [http://www.sre.gob.mx/oi/zB06c\\_OIT\\_00.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB06c_OIT_00.htm) fecha de consulta 18 de septiembre de 2007.

Para México, la decisión de tratar el tema de los trabajadores migrantes es relevante y oportuna. Constituye un signo más de la creciente atención y preocupación internacional de la que es objeto el fenómeno de la migración laboral, que comparte México como país de origen, de tránsito y de destino.

De llegarse a la conclusión de elaborar un Plan de Acción en la materia en el marco de la OIT, México propuso que éste debería promover el reconocimiento y respeto de los derechos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición migratoria. Las acciones encaminadas a fortalecer y ampliar la cooperación a los mandantes debe incluir la divulgación de los derechos y obligaciones de los trabajadores con el objetivo de que la OIT difunda estos conocimientos en los países que son receptores importantes de migración.

Sobre esto último, la delegación mexicana señaló que, “en una histórica Declaración Conjunta a nivel ministerial emitida en abril de 2002, las más altas autoridades laborales del Gobierno de México y del Gobierno de los Estados Unidos coincidieron en reconocer que los trabajadores migratorios tienen derechos laborales, sin importar su condición migratoria, y expresaron su determinación común de hacerlos respetar en el ámbito de su respectiva competencia. Se expresó que dicho reconocimiento ha sido recogido en diversos foros internacionales como la propia Organización Internacional del Trabajo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> [http://www.sre.gob.mx/oi/zB04c\\_OIT\\_01.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB04c_OIT_01.htm) fecha de consulta 18 de septiembre de 2007.

### 3.6.3 Comisión Mundial para las Migraciones Internacionales (CMMI)

“La Comisión fue establecida por Suecia, Suiza, Brasil, las Filipinas y Marruecos, en cierta forma, como una contribución a la importancia concedida por el Secretario General de Naciones Unidas al tema migratorio en su informe (A/57/387) titulado: "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: una Agenda para el Cambio", que luego fue revisado por un Grupo de Estados extendido que en la actualidad comprende a 34 gobiernos”<sup>34</sup>.

Desde la creación de la Comisión el 1 de enero de 2004, el Grupo de Estados opera en calidad de instancia consultiva informal de la Comisión.

La CMMI está constituida por 15 expertos que participan a título personal y está encabezada por dos co-presidentes, la Dra. Mamphela Ramphele (Sudáfrica) y por el señor Jan O. Karlsson (Suecia).

La Comisión es una instancia independiente. Realiza sus tareas totalmente libre de influencias políticas, analíticas y administrativas. Los comisionados y los copresidentes actúan únicamente a título personal.

El propósito de los países miembros, fue establecer, estimulados por Secretario General de Naciones Unidas y con un carácter independiente, una Comisión Mundial sobre Migración Internacional con la finalidad de dar una "...una respuesta coherente, comprensiva y global a los asuntos migratorios". El mandato de la CMMI tiene tres

---

<sup>34</sup> [http://www.sre.gob.mx/oi/zB06d\\_CMMI.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB06d_CMMI.htm) fecha de consulta 24 de agosto de 2007.

objetivos específicos: 1) ubicar la migración internacional en la agenda mundial; 2) analizar las lagunas en los enfoques actuales en el tema de la migración y examinar los vínculos con otros asuntos o áreas; y 3) presentar recomendaciones al Secretario General de Naciones Unidas y a otros actores o grupos de interés.

“Al participar en el Grupo de Estados, los gobiernos:

- respaldan la creación de la Comisión, tal como lo sugirió inicialmente el Secretario General,
- avalan el objetivo de la Comisión,
- siguen y apoyan el trabajo de la Comisión,
- están disponibles para las consultas continuas de la Comisión.

La relación de trabajo entre la Comisión y el Grupo de Estados es la siguiente:

- El Grupo de Estados constituye un punto de referencia para las consultas a los gobiernos realizadas por la Comisión a fin de recibir información para sus actividades.
- La Comisión mantiene al Grupo de Estados informado sobre la evolución global de su trabajo, mediante informes provisionales y organizando reuniones regulares con sus miembros. Dichas reuniones por lo general se realizan con las misiones permanentes en Ginebra. Las reuniones también pueden celebrarse en Nueva York.
- La Comisión puede consultar a miembros del Grupo de Estados individualmente, incluso a los dos copresidentes del Grupo de Estados, Suiza y Suecia.
- Los gobiernos del Grupo de Estados que lo desean pueden ofrecer respaldo diplomático, logístico y financiero a la Comisión para la preparación y la organización

de las reuniones regionales en las que participan otros gobiernos, instituciones internacionales y el sector no gubernamental (universitario, industrial, ONG, medios de comunicación, etc.).

- Independientemente de la región en que se celebren las reuniones regionales de la Comisión, los miembros del Grupo serán invitados por intermedio de sus representantes locales respectivos o directamente.
- La participación en el Grupo de Estados no supone un compromiso financiero. Sin embargo, si lo desean, los gobiernos del Grupo de Estados pueden considerar la posibilidad de ofrecer un respaldo financiero al presupuesto de la Comisión, a fin de garantizar el funcionamiento del Secretariado y el trabajo de la Comisión<sup>35</sup>.

México, se sumó posteriormente al Grupo Núcleo establecido con el objetivo de aportar datos y reflexiones en apoyo de las labores que realizan los expertos de la CMMI.

Cabe comentar que México forma parte del Grupo Núcleo de la CMMI como ya mencionamos, a la vez que el Dr. Francisco Alba, mexicano y catedrático del Colegio de México, es miembro del Grupo de Expertos de la Comisión.

La CMMI ha celebrado cuatro reuniones regionales, después de las cuales sesiona el Grupo de Trabajo de Expertos. La penúltima reunión regional se llevó a cabo recientemente en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, y la última se realizará en mayo próximo en la Ciudad de México.

---

<sup>35</sup> [http://www.gcim.org/es/a\\_coregroup.html](http://www.gcim.org/es/a_coregroup.html) fecha de consulta el 24 de agosto de 2007.

#### **3.6.4** Iniciativa de Berna

La Iniciativa de Berna fue lanzada por el gobierno de Suiza en el Simposio Internacional sobre Migración en 2001, en cuyo proceso sirve de secretariado el Departamento de Políticas Migratorias y de Investigación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La Iniciativa de Berna ha sido concebida por sus impulsores como un proceso consultivo en el que se consideraron los aspectos relevantes del tema migratorio y se identificaron los puntos en los que, a su criterio, existían "entendimientos comunes" entre los actores consultados. Como parte de este proceso se celebraron cuatro reuniones regionales "de consulta", en las que se intercambiaron puntos de vista sobre la temática que debía contemplar una "Agenda para la gestión de la migración", objetivo principal del proceso que se pretende sirva de referencia a funcionarios de gobierno e interesados en el tema migratorio para generar o ampliar capacidades para el desarrollo de políticas efectivas de migración internacional, desarrollo de legislación, creación y fortalecimiento de estructuras administrativas, así como una cooperación interestatal más eficaz en la materia, todo ello respetando las soberanías nacionales.

Si bien, esta "Agenda" fue presentada por sus impulsores como un producto de "entendimientos comunes", algunos países, como México, presentaron algunas reservas y cuestionamientos sobre su contenido. En esa oportunidad, la Delegación mexicana a la Conferencia Berna II señaló que a su parecer el proceso de consultas a los estados había sido deficiente, debido a que ésta no recogió sugerencias y preocupaciones manifestadas en la reunión regional de Santiago de Chile, y precisó algunas inquietudes que México mantiene en relación con la "Agenda". México

indicó, entre otras cosas, que el documento no separa la migración del refugio y del desplazamiento interno, tampoco distingue entre tráfico y trata de personas y no atiende debidamente el aspecto de los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, destacó la importancia de que se aborde la responsabilidad de los países receptores en el tráfico y trata de personas y la necesidad de reconocer las consecuencias de las políticas de desarrollo económico, lo que ha conducido al incremento de la migración irregular. Muchas delegaciones, esencialmente de países en desarrollo, estuvieron de acuerdo con los planteamientos de México.

En la Conferencia Berna II, algunas delegaciones de países en desarrollo enfatizaron los factores subyacentes de la migración internacional, como es el caso de las asimetrías de las economías, la pobreza, los conflictos armados, entre otros, cuestiones que consideraron no están suficientemente desarrolladas en la "Agenda". Algunas delegaciones africanas trajeron a colación que no habría que olvidar que durante el período colonial de África se establecieron vínculos con las metrópolis que propiciaron los movimientos de mano de obra hacia éstas, generándose patrones migratorios específicos. Por ello, en su opinión, la migración no puede ser gestionada por causas administrativas exclusivamente, dado que existe todo un bagaje histórico que, en gran medida, la determina.

Ciertamente, la "Agenda para la Gestión de la Migración" es un documento con un enfoque práctico que establece las reglas para una migración documentada que atiende el problema de la migración en función de la demanda y oferta de trabajadores en los mercados laborales y de las necesidades sociales y económicas



en un mundo globalizado y no desarrolla el aspecto de las causas que motivan la migración, particularmente irregular, misma que se dice, debe ser combatida junto con otros delitos como es el tráfico y trata de personas.

### **3.6.5 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado en 1950 mediante la resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y comenzó sus operaciones el 1º de enero de 1951. Previamente, en 1949, con la resolución 319 (IV), la Asamblea General designó al titular de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

El ACNUR es un organismo dedicado a proporcionar protección internacional a los refugiados y a procurar soluciones permanentes al problema de los refugiados en todo el mundo. Su labor es humanitaria y no política.

El órgano principal es el Comité Ejecutivo (EXCOM), establecido en 1959 por la Asamblea General de la ONU. El EXCOM, al cual informa el Alto Comisionado, está encargado de determinar las políticas generales bajo las que el ACNUR planea, desarrolla y administra proyectos y programas de refugiados. Se reúne anualmente en el mes de octubre. Son miembros de este órgano 66 países (México entre ellos). El otro órgano que conforma el ACNUR es su Comité Permanente que se reúne tres veces al año. En él se discuten y revisan las actividades de protección y asistencia, así como los asuntos administrativos y financieros de la organización que son sometidos a consideración del EXCOM posteriormente.

La función de protección del ACNUR emana del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado. No obstante, existen instrumentos jurídicos internacionales que son de importancia fundamental para la protección efectiva de los refugiados, mismos que guían su labor de protección así como la de los Estados parte. El más importante de ellos es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la cual es complementada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. México es parte de ambos instrumentos.

El tema de mayor importancia de dicho órgano es la necesidad de incrementar su capacidad de respuesta frente a las crisis humanitarias provocadas por desplazamientos masivos de poblaciones que huyen de conflictos armados. En este renglón se han presentado varios focos de atención a refugiados en los que ha tenido que intervenir la organización en los últimos años: Ruanda, la región de los Balcanes, Afganistán, Irak, Darfur (Sudán), Sierra Leona, Liberia, Congo, Republica Democrática del Congo y Chad, entre otros.

Puede afirmarse que, en el marco de ACNUR, entre los acontecimientos de mayor relevancia de los últimos años fue el lanzamiento, en el 2002, a iniciativa del Alto Comisionado, señor Rudd Lubbers, de las Consultas Globales sobre Protección Internacional, las cuales tenían como objetivo revitalizar el régimen de protección internacional. El resultado de estas consultas fue la adopción, por parte del Comité Ejecutivo, de la “Agenda para la Protección”, misma que intenta conseguir la protección y soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, a fin de que

puedan vivir con dignidad poniendo fin así la necesidad de otorgar protección internacional.

En la región de América Latina, el apoyo de ACNUR ha sido de particular importancia. Hoy en día, coadyuva con los países de la región en el proceso de instrumentación del denominado “Plan de Acción de México” adoptado en la Ciudad de México, el 17 de noviembre de 2004, con motivo de la conmemoración del 20º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptada en 1984. Con la finalidad de elaborar la Declaración y el citado Plan de Acción de México, se celebraron previamente cuatro reuniones preparatorias: San José, Costa Rica (12-13 de agosto); Brasilia, Brasil (26-27 de agosto); Cartagena de Indias, Colombia (16-17 de septiembre); y Bogota, Colombia (6-7 de octubre), en las que se analizó la problemática de refugiados en la región.

El Plan de Acción de México busca atender los principales desafíos de protección a los refugiados de América Latina. A tal efecto, identifica varios proyectos para lograr la autosuficiencia e integración local de refugiados en las ciudades (programa ciudades solidarias), estimular el desarrollo social y económico en las zonas fronterizas para beneficiar a los refugiados y a la población local (programa fronteras solidarias) y la creación de un programa de reasentamiento en América Latina que busca aligerar la carga de los países que reciben una gran cantidad de refugiados (programa de reasentamiento solidario).

México participa activamente en las regiones de los órganos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y es contribuyente al fondo voluntario de la organización. Su participación se basa en los principios contenidos en la Convención sobre el Estatuto para los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Cabe mencionar que en la Declaración de Cartagena adoptada en 1984, la cual incorporaba las conclusiones y recomendaciones para enfrentar los desafíos que en materia de refugio generó el conflicto en Centroamérica, los países participantes, México entre ellos, acordaron en sus conclusiones y recomendaciones encarar la extensión del concepto de refugiado de tal manera que, el concepto o definición de refugiado recomendado para su utilización en la región, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Es por ello que en concordancia con lo anterior, en su discurso inaugural del evento conmemorativo de la declaración de Cartagena, el Secretario de Relaciones Exteriores, Luís Ernesto Derbez, destacó que “Uno de los retos ante los cambios en la problemática tradicional, ha sido y será enfrentar los problemas de manera flexible y con apego a los principios de la protección internacional, que no sólo incluyen la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, sino los pactos y convenciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario”.

Actualmente, México participa activamente en el Grupo Núcleo de la “Convention Plus” sobre Movimientos Irregulares y Secundarios en el que se intenta establecer la responsabilidad de los países de refugio, para lo cual se analiza la importancia del registro de personas con necesidad de protección y la calidad y requisitos mínimos de la protección.

## **CAPITULO CUARTO**

### **PROCEDIMIENTO MIGRATORIO**

#### **4.1 Aspectos Generales de las Características y Calidades Migratorias en México**

Para abordar nuestro tema empezaremos por mencionar que desde una perspectiva jurídica y aplicable en el campo de la política internacional, no existe aún una definición de la categoría de “migrante”, por la diversidad de factores que influyen para provocar esta movilización, como la exclusión social y económica, la atracción que ejercen los países más desarrollados, la necesidad que tienen estos países de contar con la migración, los conflictos armados internos y los desastres naturales, etc, sin embargo podemos decir que “se puede considerar como Migrante a:

- a) La persona que está fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no sujeto a su protección jurídica y se encuentre en el territorio de otro Estado.
- b) Que no disfrute del reconocimiento jurídico general de derechos inherentes al otorgamiento de la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra análoga por parte del Estado de acogida.
- c) Y que tampoco disfrute de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros acuerdos.”<sup>1</sup>

Es posible señalar que el concepto genérico de “migración” alude al desplazamiento de poblaciones, el cual se puede dar dentro de un mismo Estado o al pasar de una soberanía nacional a otra. De esta manera, se comprende a la inmigración y emigración, cuya diferencia radica que el acto de emigrar implica dejar o abandonar

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Universidad de Oxford 1997. <http://ox.ac.uk>, fecha de consulta 10 de octubre de 2007.

una persona, familia o pueblo dentro de su propio país, en busca de mejores medios de vida, o abandonar su propio país con ánimo de establecerse en el extranjero, en tanto que inmigrar es llegar a un territorio del cual no se es natural para establecerse en él.

La **Inmigración** se refiere a la internación de personas de nacionalidad extranjera a nuestro país, con el propósito de establecerse y residir en él.

El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Gobernación, realizará los estudios demográficos que sean necesarios para determinar el número de extranjeros para su admisión al territorio nacional, ya sea de acuerdo a las actividades que desempeñen o a las zonas en donde estas pretendan establecerse; de igual manera sujetará la entrada a extranjeros al país, a las reglas y modalidades que considere convenientes, tomando como base las posibilidades de los extranjeros para contribuir al desarrollo nacional.

Con respecto a la **Emigración**, ésta se refiere a los mexicanos y extranjeros que salen de México con el firme propósito de quedarse a residir en un país distinto.

Estos tipos de migración causan ciertos perjuicios tanto en el país receptor como en el emisor, como son la falta de empleo, el exceso de población en los países receptores e incluso, en algunos casos, el aumento en los índices de delincuencia.

Los extranjeros que pretendan internarse, permanecer o salir de nuestro país, debe sujetarse a las normas legales establecidas por nuestro Estado.

En la Ley General de Población, se ha establecido cuál es la situación jurídica en que se halla una persona que no es un nacional. Es decir, se establece las condiciones y modalidades para la admisión, estancia y salida de un extranjero.

#### 4.1.1 Calidades y Características Migratorias

Se denomina **Calidad Migratoria** a las condiciones y modalidades legales a que están sujetos los extranjeros al internarse, permanecer y salir del país.

En nuestra Ley General de Población establece tres calidades migratorias para los extranjeros que son No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado.

**No inmigrante** es la calidad con la que se denomina al extranjero que obteniendo un permiso de la Secretaría de Gobernación, se interna al país de manera temporal con la intención de regresar a su país de origen, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley General de Población.

**Inmigrante** es el extranjero que se interna de manera legal en el país, con el propósito de quedarse a radicar en él, buscando finalmente adquirir la calidad de Inmigrado, de acuerdo al artículo 44 de la Ley General de Población.



Las calidades de No Inmigrante e Inmigrante son calidades de internación, es decir, se pueden obtener estando en el extranjero y se encuentran sujetas a la admisión por parte de la autoridad migratoria, tal y como lo establece al artículo 41 de la Ley General de Población.

Dentro de cada una de las Calidades migratorias de No Inmigrante e Inmigrante se encuentran distintas modalidades o subdivisiones por actividad llamadas Características con base en las cuales los extranjeros ingresarán al país.

#### **4.1.2 No Inmigrante**

La Calidad de No Inmigrante tiene once características como lo menciona el artículo 42 de la Ley General de Población, con las cuales se interna al país como son:

**TURISTA.** Es el extranjero que se interna con fines de recreo o salud, artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

En esta característica migratoria es de sugerir que debería requerirse alguna garantía para que exista mayor probabilidad de que el extranjero salga del país en el plazo otorgado.

**TRANSMIGRANTE.** Es el extranjero que se interna en tránsito hacia otro país y podrá permanecer en el territorio nacional hasta por treinta días. Esta característica migratoria es la única que por disposición expresa del artículo 59 de la Ley General de Población, no admite cambio de Calidad o Característica migratoria.

Respecto de esta característica podemos decir que el plazo que se otorga a un transmigrante para abordar otro medio de transporte, ya sea terrestre o aéreo resulta excesivo, toda vez que hay que analizar las cuestiones de programación o determinar cuanto tiempo debe de estar un extranjero o extranjera para viajar a otro país.

VISITANTE. Es el extranjero que se interna en el país para dedicarse a una actividad lucrativa o no, lícita y honesta, con autorización hasta por un año.

Cuando el extranjero durante su estancia, viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que estos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizarlas; 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 por cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una de un año, con entradas y salidas múltiples. El Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 163, establece ocho modalidades para el visitante como: Visitante de Negocios e Inversionista, Visitante Técnico o Científico, Visitante Rentista, Visitante Profesional, Visitante Cargo de Confianza, Visitante Observador de Derechos Humanos, Visitante para conocer Procesos Electorales y Visitante Consejero.

Cabe mencionar que el extranjero que se interna como Visitante Técnico en México, se supone es para desarrollar una actividad que en nuestro país ninguna persona

puede realizar y que el extranjero tiene la obligación de capacitar a mexicanos con el propósito de sacar una contraprestación de esta visita, lo cual resulta letra muerta y que se convierte en un engaño para los mexicanos.

Así mismo respecto de esta calidad de visitante técnico, debemos saber realmente cuales de las actividades que pueden considerarse técnicas de un arte, ya que en base a ello se permitirá la entrada al país del extranjero para que pueda obtener un recurso económico. Pero en la mayoría de los casos resulta ser desproporcionado al ofrecido al nacional.

Otro punto que debe resaltarse sobre la calidad de Visitante es que cuando se permite la internación al extranjero a nuestro país a efecto de ocupar cargos de confianza en empresas que así lo soliciten, esto deberá de justarse de manera estricta a lo señalado por la Ley Federal del Trabajo para determinar dentro del organigrama de la empresa qué puestos deben considerarse con esa calidad, o sea, con la simple denominación determinan otorgar la autorización al extranjero, sin tomar en cuenta la relevancia del puesto, sin cuestionarse si realmente dicho cargo deberá considerarse como cargo de confianza.

Ahora bien, podemos decir, que los requisitos que se enumeran para obtener alguna de las calidades o características mencionadas anteriormente, no hay requisitos de fondo que permitan establecer el beneficio de la internación del extranjero, como por ejemplo la carta de trabajo que no deja de ser un documento unilateral sin manera de comprobarse fehacientemente los datos que en ella se señala y el beneficio al país

del ingreso de dicho extranjero, por lo que se sugiere debe reformarse la legislación e imponer requisitos que permitan detectar el beneficio que genera la internación del extranjero.

MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO. Es el extranjero que se interna para ejercer el ministerio de cualquier culto, realizar labores de asistencia social y filantrópicas de acuerdo a su asociación religiosa, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, con la temporalidad de un año y podrá concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una con entradas y salidas múltiples.

ASILADO POLITICO. Es el extranjero que ingresa para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, hasta por la temporalidad que determine la propia Secretaría de Gobernación atendiendo a las circunstancias del caso en concreto, sin embargo se otorgarán autorizaciones por anualidades si subsisten las condiciones que motivaron su autorización. Solo podrán ausentarse del país previo permiso del servicio central y si lo hicieren sin éste, se cancelará su documentación migratoria.

Es importante señalar que respecto a esta característica deben establecerse claramente las normas que los extranjeros que se internen al país, no intervenga en generar problemas de la organización política, social y o cultural de país.

REFUGIADO. Es el extranjero que se interna para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país cuantas veces sea 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. La Secretaría de Gobernación determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a que pueda dedicarse.

En cuanto a esta característica migratoria debemos dar una revisión para establecer un seguimiento a los casos que existen en el país, debiendo tener bien identificados las condiciones y cuando se extinguen las condiciones otorgadas.

ESTUDIANTE. Es el extranjero que se interna para iniciar, terminar o perfeccionar sus estudios en instituciones o planteles oficiales o aquellos que estén incorporados y tengan reconocimiento de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, por el todo el tiempo que duren sus estudios y el necesario para obtener su documentación final; mediante prórrogas anuales, pudiendo ausentarse del país cada año, hasta por 120 días en total; pero si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de la localidad limítrofe, no se aplicará esta limitación de ausencias. Los

estudiantes tienen prohibición para realizar actividades remuneradas o lucrativas salvo las de práctica profesional y servicio social.

En esta característica es de mencionar que deberá realizarse un análisis para determinar el beneficio reotorgar prerrogativas a los estudiantes de otros países, toda vez que estos extranjeros suelen venir al país y quedarse a laborar en este, ocupando un puesto, y reduciendo el puesto al mexicano.

VISITANTE DISTINGUIDO. Es el extranjero investigador, científico o humanista de prestigio internacional, periodista o persona prominente, al que por casos especiales y excepcionales, se le otorgará permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, con renovación cuando lo estime pertinente la Secretaría de Gobernación. Respecto a la actividad la ley no la menciona pero se entiende que se puede realizar actividades de recreo o relativas a su investidura.

VISITANTE LOCAL. Son extranjeros a los que se les autoriza para visitar puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda por tres días. Este permiso se constriñe a los límites de la zona de puerto o ciudad fronteriza.

Cabe destacar que respecto de esta característica es una de las que menos encontramos problemas para permitir la internación del extranjero al país, toda vez que se debe dar entre extranjeros que vivan o residan en las colindancias con el país; y que pretendan ingresar al país, por un periodo corto y deberán acreditar algunos requisitos que son mínimos pero necesarios.

**VISITANTE PROVISIONAL.** Es el extranjero a quien se le autoriza hasta por 30 días para desembarco provisional cuando lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario, para lo cual 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. En esta calidad no se expide documento migratorio propiamente dicho, sólo se otorga un oficio concediendo la administración provisional y los requisitos a cumplir en el plazo determinado.

**CORRESPONSAL.** Es el extranjero que se interna para realizar actividades propias de un periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en términos de la Secretaría de Gobernación, con una temporalidad hasta por un año y concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

Cabe hacer la observación de esta característica que es importante regularla, toda vez que hace referencia a los extranjeros con actividades de periodista, reporteros, cronistas, fotógrafos y demás, que pueden internarse al país y tienen una relevancia por las actividades que desarrollan.

**LÍMITE DE AUSENCIAS.** La Calidad de No Inmigrante con característica de asilado político y refugiado no puede ausentarse del país, salvo que lo hagan con permiso de

la Secretaría. Los estudiantes se pueden asentar del país hasta por 120 días por año en total.

Cabe mencionar a manera de crítica que todo extranjero que se interne a nuestro 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, los cuales con posterioridad se quedan en el país como personas con la calidad de No Inmigrante o Inmigrante en sus características migratorias de Confianza y Técnico, quitando una fuente de trabajo a un nacional, a pesar de la preferencia establecida a nivel constitucional.

#### **4.1.3 Inmigrante**

La Calidad de Inmigrante tiene nueve características como lo menciona el artículo 48 de la Ley General de Población, como son:

**RENTISTA.** Es el extranjero que se interna al país 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 instituciones nacionales de crédito o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior y las que determine la Secretaría de Gobernación. Cuando así lo estime conveniente la Secretaría se podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores, cuando dichas actividades sean benéficas para el país. La temporalidad es un año, pudiéndose prorrogar hasta por cuatro veces.



Respecto de esta característica migratoria, podemos decir que al señalarse que el extranjero tiene que traer recursos del extranjero y vivir de ellos; se debe señalar también, hasta dónde un extranjero puede residir en el país con dinero de fuera y donde tener límites de inversión de un extranjero.

Así mismo, la condición de que el extranjero podrá realizar otras actividades siempre y cuando la autoridad migratoria considere conveniente para el beneficio del país, se deberá agregar que no afecte a las fuentes de trabajo de los nacionales y establecer de manera clara que se entiende por beneficio del país.

INVERSIONISTA. Es el extranjero que se interna para invertir su capital en la industria, comercio y servicios siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país. La temporalidad es un año, pudiéndose prorrogar hasta por cuatro veces.

Cabe hacer la observación respecto de que el extranjero deberá invertir su dinero en el país, ya sea, en la industria, comercio y servicios y deberá mantener una cantidad fija para solicitar su prórroga, pero son muy superficiales los requisitos de nuestra legislación interna, por lo que deberá modificarse para que la internación de este tipo de extranjeros resulte de beneficio para el desarrollo económico y social del país y no como ahora lo es, que sirve para apoyar a los extranjeros y excluir a los nacionales. Propiciando además la aparición de los llamados créditos golondrinos.

**PROFESIONAL.** Es el extranjero que se interna en el país para ejercer una profesión. Con temporalidad por un año, pudiéndose prorrogar hasta por cuatro veces. Se da preferencia cuando se trata de disciplinas insuficientemente cubiertas por mexicanos.

Con relación a esta característica, no nos queda claro cómo van a registrar su cédula primeramente los extranjeros antes de internarse a nuestro país, cuando antes deberá de acreditarse el extremo de que sea una ciencia o técnica o de alguna disciplina que no este cubierta por los nacionales, por lo que deberá limitarse la entrada a los extranjeros que deseen internarse al país, y no cualquiera actividad.

Además de lo anterior, deberán agregarse requisitos que resulten tendientes a la protección de los profesionistas nacionales y no permitir fácilmente el desplazamiento de profesionistas nacionales, lo que ocurre en la actualidad, debiendo simplemente observar los requisitos que un profesionista que pretenda ejercer su profesión en otro país, los requisitos no tan sencillos para obtener el derecho de ejercer fuera del país, lo que no ocurre en el país, por las carencias de la legislación nacional.

**CARGO DE CONFIANZA.** Es el extranjero que se interna al país para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas u otras instituciones establecidas en la República.

Respecto de esta característica que en muchas ocasiones la autoridad no estudia o analiza la actividad de una empresa y los puestos que requiere dicha empresa, y por lo tanto encontramos cargos con denominaciones de gerentes del algo, director de algo y demás denominaciones que son usadas en la internación de los extranjeros.

Por lo tanto respecto de la facultad discrecional con que cuenta la autoridad migratoria deberá de eliminarse y establecerse formas más claras de observación para los funcionarios que otorgan dichas internaciones y que además éstas deberán justificarse, esto se puede aplicar cuando en nuestro país exista personal facultado y preparado para ello, ya que si nos vamos a regir por cuestiones de que las empresas se vaya y dejen de invertir en al país, también habrá inversionistas que conozcan la capacidad de los nacionales en el desarrollo de proyectos.

CIENTIFICO. Es el extranjero que se interna para dirigir u organizar investigaciones científicas para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional. Se debe acreditar capacidad científica y que las actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional. Cuando la internación y permanencia es por más de seis meses, se debe condicionar ésta a que sean solicitados por instituciones de su especialidad e instruyan en ella a mexicanos mediante conferencias, cursos y cátedras, entre otros medios.

De esta característica migratoria debemos decir que se debe canalizar a efecto de obtener los mayores conocimientos de los extranjeros que se internan al país y son

considerados como científicos y requerir que dichos extranjeros impartan cursos, congresos y realicen eventos tendientes a que beneficie los nacionales interesados en el tema.

TECNICO. Es el extranjero que se interna para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas. Se debe acreditar que las actividades no pueden ser prestadas por residentes en el país. No requiere de acreditar capacidad profesional, pero cuando por la naturaleza del trabajo lo exija la ley o que a juicio de la Secretaría se estime necesario justificar la capacidad y conocimientos en la materia, se debe probar ésta.

Respecto de esta característica apreciamos que la legislación migratoria es superficial en cuanto a los requisitos par obtenerla, ya que esta característica tendría que cumplir con un objetivo en especial, que resulta ser el contar con la posibilidad de que una persona venga a desarrollar la técnica que viene a realizar a una empresa, institución y que la misma desarrolle a los nacionales a llevar a cabo dicha técnica y como vemos en la actualidad muchas ocasiones no cumple dicho objetivo, toda vez que siguen ocupando a los extranjeros; que en el mejor caso vienen con conocimientos desconocidos por los nacionales, y en este punto, debo aclarar que hoy en día pensar que en todas las universidades del país no cuente con personal que tenga dichos conocimientos. Además deberá de establecerse los límites de esta característica migratoria para revisar los momentos de aprendizaje de los nacionales y posteriormente dar seguimiento del país al extranjero que tenía como función enseñar la técnica conocida por él.

Así mismo, la autoridad migratoria en esta característica previa a la autorización de ésta, deberá tener un plan de trabajo que describa exactamente los pasos a seguir y los plazos de cada etapa además de un plazo de gracia para posibles eventualidades, y así realmente defender el mercado nacional y las fuentes de trabajo de los nacionales y no permitir el robo de los extranjeros que se internan al país.

Por ultimo, es de mencionar que en el caso de otorgar la prórroga de la permanencia del extranjero dentro del territorio el requisito es que las condiciones que originaron su internación, siguen persistiendo y automáticamente se vuelve a otorgar la permanencia del extranjero, sin medir las consecuencias generales por dicha autorización.

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

De esta característica podemos decir que el permitir la internación de la familia del extranjero que se interna genera perjuicios a los nacionales, ya que generan que un nacional deje de ocupar un puesto que es ocupado por familiares del extranjero, así

que al entrar un extranjero deberá analizarse las fuentes de trabajo que pueden ocupar dicha familia.

**ARTISTAS Y DEPORTISTAS.** Son los extranjeros que se internan para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación resulten benéficas para el país.

Respecto de estas características debemos señalar que deberán de señalarse y realizarse modificaciones para que los extranjeros que entren al país no puedan llegar y obtener recursos elevados, superando a los nacionales y posteriormente se queden a formar vida.

**ASIMILADOS.** Son los extranjeros que se internan para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las características anteriores, en los términos que establezca el reglamento. El extranjero debe demostrar que está asimilado al medio nacional, ha tenido o tiene cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentra comprendido en las características anteriores.

De esta característica migratoria podemos decir, que se debe realizar una revisión para establecer un seguimiento a los casos que existen en el país, debiendo tener bien identificadas las condiciones y cuando se extinguen las condiciones otorgadas.

Además de lo anterior, deberá revisarse en cuanto a que un extranjero con tener un hijo de una pareja mexicana podrá pedir su nacionalidad por ese solo hecho, o bien mantenga una relación de concubinato con persona de nacionalidad mexicana, y deberá establecerse requisitos que resulten protectores a los nacionales y no perjudiquen los supuestos para los nacionales.

**LÍMITE DE AUSENCIAS.** El Inmigrante que permanezca fuera del país por más de 18 meses en forma continua o con intermitencia, no podrá solicitar cambio de calidad migratoria a Inmigrado. Así mismo el Inmigrante que permanezca fuera del país por más de dos años, perderá su calidad migratoria.

#### **4.1.4 Inmigrado**

La calidad de **Inmigrado**, es la que el extranjero adquiere ya estando en el país, de acuerdo con los artículos 52 de la Ley General de Población que señala que el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva y el artículo 54 de la misma ley que establece que para obtener esta calidad se requiere la declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

Esta calidad no cuenta con ninguna característica migratoria, pero el extranjero se puede dedicar a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación de acuerdo con la ley, su reglamento y las demás disposiciones aplicables.

Para que un extranjero pueda llegar a tener la calidad de Inmigrado se requerirá que haya tenido durante cinco años residencia legal en México bajo la calidad de inmigrante, siempre y cuando sus actividades durante ese periodo hayan sido honestas y positivas para la comunidad de acuerdo al artículo 53 de la Ley General de Población. Además el extranjero en esta calidad obtiene residencia definitiva, es permanente.

Ahora bien, en caso de que el extranjero desee obtener la nacionalidad mexicana deberá cumplir con los requisitos señalados en el artículo 19 de la Ley de Nacionalidad, así mismo el extranjero deberá acreditar haber cumplido el término de residencia en el país, así como las excepciones a tal término que señala el artículo 20 de esta misma ley; por consiguiente el artículo 21 de esta Ley de Nacionalidad establece en qué casos las ausencias temporales del país no interrumpen la residencia, además en qué supuesto la residencia debe ser ininterrumpida.

En caso de que el extranjero o extranjera hubiera adquirido la nacionalidad mexicana por haber contraído matrimonio con varón o mujer mexicanos, la conservará aunque se disuelva el vínculo matrimonial; salvo el caso de anulación del matrimonio por causas imputables al naturalizado de acuerdo con el artículo 22 de la ley de Naturalización, así mismo se estipula la obligación que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores de solicitar a la Secretaría de Gobernación su opinión en todos los casos de naturalización el artículo de acuerdo al artículo 23 de la Ley de Nacionalidad.



Por su parte el artículo 24 de la Ley de Nacionalidad indica que en caso de que al solicitante de la carta de naturalización se le decrete auto de formal prisión o de sujeción a proceso en México, o sus equivalentes en el extranjero, se suspenderá el procedimiento administrativo de naturalización. En algunos casos señalados en el artículo 25 de la Ley de Nacionalidad no se podrá expedir la carta de naturalización. Por último en el artículo 26 de la Ley de Nacionalidad establece la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para decretar la nulidad de la carta de naturalización, previa garantía de audiencia a favor de interesado, cuando ésta se hubiera expedido sin cumplir con los requisitos exigidos por la ley o con violación a ella.

**LÍMITE DE AUSENCIAS.** En la calidad de Inmigrado se establece que el extranjero que permanezca en el exterior más de tres años consecutivos, perderá la referida calidad; lo mismo sucederá si en un lapso de 10 años estuviere ausente por más de cinco, de acuerdo al artículo 56 de la Ley General de Población.

## **4.2 Tipos de Procedimiento Migratorio**

Antes de abordar propiamente los tipos de procedimiento migratorio es necesario mencionar que es el Procedimiento Administrativo.

### **4.2.1 Procedimiento Administrativo**

El Procedimiento Administrativo para el Dr. Andrés Serra Rojas “está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que de terminan los requisitos previos que preceden al acto

administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.”<sup>2</sup>

En otra opinión el “Procedimiento Administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo, así como le ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.”<sup>3</sup>

Por lo que para el Dr. Gabino Fraga “es un conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.”<sup>4</sup>

De las anteriores definiciones de Procedimiento Administrativo podemos inferir una definición un poco más sencilla que es el conjunto de trámites y formalidades que realizados conforme a las normas legales, preceden y preparan al acto administrativo. Son sus antecedentes, y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez.

En otro punto el Acto Administrativo para el Dr. Andrés Serra Rojas, es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: que

---

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 4ª Edic., tomo I, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1968, p.261.

<sup>3</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General para el Derecho Administrativo*, 14ª Edic., 1er curso, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 887.

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo, rev., y actualizada por Manuel Fraga*. 32ª Edic., Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 254-255.

crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general.

En otra definición el Acto Administrativo “es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”<sup>5</sup>

Los elementos del Acto Administrativo son:

Sujeto. Órgano competente que se manifiesta a través del servidor público.

Voluntad. Facultad interna por la que el servidor público se mueve a realizar o no un acto administrativo.

Objeto. Materia del acto, debe ser determinado o determinable, posible y lícito, preciso en cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar previsto en la ley.

Motivo. Es el antecedente que provoca la adecuación de un caso concreto al supuesto de la ley.

Fin. La autoridad sólo debe perseguir los fines del interés general o el bien común.

Forma. Son las manifestaciones materiales u objetivas en que se plasma el acto. Son las solemnidades necesarias de todo mandamiento de autoridad competente.

---

<sup>5</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, p. 817.

#### 4.2.2 Procedimiento Administrativo Migratorio

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

El Capítulo Noveno de la Ley General de Población sólo consta de seis artículos, de 145 al 150 y establece que 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 que se mencionan como siguen:

1. Que se puedan solicitar copias certificadas de las promociones y documentos que se hayan presentado en el procedimiento y de las resoluciones que recaigan a éstos.
2. Que la demás documentación es confidencial y únicamente se podrá expedir copia certificada si existe mandamiento judicial que así lo determine.
3. Que los solicitantes pueden comparecer si acreditan su interés jurídico directa o a través de apoderado o autorizado para tal efecto.
4. Que las promociones deben ser suscritas por el interesado o representante legal y en caso de que no se sepa o no se pueda firmar se imprimirá huella digital.
5. Que se debe acompañar a toda petición las constancias relativas a los requisitos que señale la propia Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.
6. Que la autoridad en la fase de instrucción podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios sin más limitación que la establecida en la Ley.
7. Que una vez cubiertos los requisitos correspondientes y que la autoridad determine que no existe trámite pendiente u obligación que satisfacer, dictará resolución sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado.

8. Que la autoridad migratoria contará con un plazo de hasta 90 días naturales para dictar resolución contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla todos los requisitos formales exigidos por la Ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.
9. Que trascurrido el plazo antes mencionado, sin que se dicte resolución, esta se entenderá en sentido negativo.

Como se puede observar de dicho capítulo, no se desprende en forma integral lo relativo al procedimiento administrativo migratorio, sino sólo se aprecian algunos lineamientos sin precisar los principios que deben regir al procedimiento migratorio; las fases del procedimiento migratorio, los tipos de procedimiento migratorio, el límite de la facultad discrecional, los tipos de resolución, sus efectos, etc., por lo que a continuación nos referiremos brevemente a alguno de ellos.

#### **4.2.2.1 Principios que deben regir al procedimiento migratorio**

Debe ser ante todo respetuoso de las garantías individuales, es decir de los principios de legalidad, defensa y gratuidad.

Principio de Legalidad, el cual implica básicamente que la autoridad sólo podrá realizar lo que la ley le permite, además de que está integrado por cuatro aspectos como lo es la normatividad jurídica, que debe estar sustentada por una disposición legal; la jerarquía normativa porque las normas u órdenes del superior jerárquico no pueden ser modificadas por las inferiores o de menor jerarquía; la igualdad jurídica porque no se pueden otorgar privilegios, ni negar un legítimo derecho; y la racionalidad porque la autoridad debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva.

Principio de Defensa, que se refiere a que debe otorgar el derecho a una persona a gozar de la garantía de audiencia y por lo tanto se integra al derecho de audiencia, de ofrecer pruebas desahogarlas y valorarlas; obtener una resolución fundada y motivada, y tener la posibilidad de impugnarla cuando se considere que causa agravios.

Principio de Gratuidad, que el procedimiento no debe tener costo alguno, con lo que se evita poner trabas onerosas.

Además deberá apegarse a los principios que establece el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual nos menciona que:

La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

#### **4.2.2.2 Fases del Procedimiento Administrativo Migratorio**

En este procedimiento como conjunto de actos coordinados, encontramos una sucesión de momentos que integran diferentes partes para concluir con el objetivo pretendido. Estos momentos presentan características particulares lo que permite agruparlos en las siguientes fases:

*Inicio.* Todo procedimiento migratorio inicia por la instancia que presente un particular o del propio gobernado, que puede ser persona física mexicano o extranjera, persona moral mexicana o extranjera registrada en México con capacidad de ejercicio por sí o por medio de un representante o apoderado siempre y cuando se demuestre el interés jurídico, como lo es la solicitud de trámite o la interposición de un recurso.

*Instrucción.* En esta etapa la autoridad migratoria se allega o solicita informes, opiniones y requisitos a los peticionarios, otros particulares o instancias gubernamentales para tener elementos de juicio.

La forma mas común de solicitar elementos o datos es vía los requisitos, que pueden ser de dos tipos los Legales que son los establecidos por la propia ley o su reglamento y los Extralegales que son los que no están establecidos en la ley y que la autoridad solicita.

La propia autoridad migratoria en diversas publicaciones ha establecido que los requisitos son principalmente documentales, lo que no implica que se puedan ofrecer pruebas de cualquier naturaleza y sobre todo de las establecidas por la Ley.

*Decisión.* Es el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tienen con los elementos que se allegó o del estricto cumplimiento a las disposiciones legales que contienen las políticas migratorias. Es la manifestación de la voluntad apegada a la Ley. Esta voluntad la debe expresar por escrito y oportunamente, dentro del plazo legal de 3 meses. Las autoridades migratorias mediante diversas disposiciones legales y administrativas de carácter general han establecido diversos plazos como el señalado en los artículos 150 y 157 de la Ley General de Población, y los señalados por el acuerdo sobre trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales.

Los interesados tienen derecho de conocer, en cualquier momento, el estado que guarda su trámite, recabando la información en las oficinas correspondientes.

Una vez transcurrido dicho plazo, la autoridad ha determinado que se debe entender que la resolución es en sentido negativo o negativa ficta. Este silencio administrativo es una realidad y por lo menos no debe servir como una forma de justificar o cubrir la ineficiencia de los servidores públicos para resolver, sino que la autoridad pueda, en algunos casos y siempre razonadamente, dejar de emitir por escrito una determinación, por así convenir a los intereses de la nación.

La autoridad migratoria está investida por una facultad discrecional, que es un margen de decisión dentro de lo legal, ya que los funcionarios están obligados a actuar con las facultades y atribuciones señaladas por la Ley, pero hay casos en que la propia norma permite decidir con mayor oportunidad, apreciar la equidad y considerar las razones técnicas y aún políticas sobre el alcance de aplicación en la misma.

Esta facultad no debe ser arbitraria puesto que todo acto debe estar fundado y motivado en la Ley. Sólo los servidores públicos de mayor rango como el Presidente de la República, el secretario de Gobernación, el subsecretario de Población Migración y Asuntos Religiosos, y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, pueden ejercerla. Sin embargo dicha facultad es delegable a inferiores jerárquicos en los casos que así se permita y mediante la publicación del acuerdo correspondiente en el Diario Oficial de la Federación. Si el texto de la disposición legal personifica la atribución o función, ésta no puede ser delegada; si se refiere a la dependencia o autoridad en forma genérica sí se puede.



*Eficacia.* Esta fase se manifiesta con el principio de publicidad de las disposiciones y se realiza a través de la notificación del acto migratorio. La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria en materia migratoria, establece que existen diversas formas de efectuarlas:

Personalmente. Con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado.

Mediante Oficio, entregado por mensajería o correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos.

Por edictos. Cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien debe notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán hacerse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito de interesado, a través de telefax, salvo que exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo.

Una resolución se dice que fue notificada legalmente si se entrega al interesado en forma directa o por conducto de apoderado o autorizado para dicho efecto, puesto que mientras no se establezca, en términos de la Ley General de Población, que tipo de resoluciones deben notificarse y de qué modo, sólo las personales surten efectos jurídicos.

#### **4.2.2.3** Clasificación del procedimiento migratorio

**Ordinario.** Se realiza conforme a los lineamientos del Manual de Procedimientos del Instituto Nacional de de Migración de septiembre de 2000 que contiene:

Información al usuario del servicio sobre formatos y requisitos generales. Recepción de solicitudes. Revisión y dictamen de documentos. Determinación de requisitos, sanciones o citación de personas. Elaboración de extracto para acuerdo. Acuerdo. Elaboración y firma de resolución. Notificación. Se afirma que el tiempo para la resolución es indeterminado, no obstante el artículo 150 de la Ley de la materia establece que una vez cubiertos los requisitos exigidos se contara con un plazo de hasta 90 días para dictar solución.

**Simplificado.** Similar al anterior, pero con la ventaja de que por medio de tratados internacionales, acuerdos intersecretariales, acuerdos delegatorios o circulares administrativas, se eliminan requisitos legales, instancias de trámite y tiempo de resolución como por ejemplo el trato para las personas de negocios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

**Especial.** Existe uno para extranjeros con vínculo con mexicano que se funda en el artículo 39 de Ley General de Población y se encuentra regulado por los artículos 143 y 144 del Reglamento de la Ley, otro relativo para los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, lo que se encuentra regulado por los artículos 119 y 120 del Reglamento de la ley, y cumplir con los requisitos señalados en el artículo 39 de la Ley General de Población, y otro relativo a los acuerdos de readmisión para los extranjeros expulsados que se apoyan en el

artículo 126 de la referida ley, fundado en el artículo 118 de la ley y 229 del reglamento de la misma.

**De verificación y Vigilancia.** El Capítulo Décimo de la Ley General de Población establece los lineamientos que deben tomarse en cuenta para la realización del procedimiento de verificación y vigilancia. Este procedimiento de policía migratoria, es el que permite a la autoridad migratoria cerrar el ciclo de control migratorio, es decir, verificar y vigilar que se cumpla con la normatividad migratoria durante el ingreso, la permanencia y salida de extranjeros. Sin embargo regula la posibilidad para la autoridad migratoria, el personal de los servicios migratorios del Instituto Nacional de Migración y de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública, de realizar diligencias de verificación, más allá de la jurisdicción que por disposición del artículo 11 de la propia Ley General de Población le compete. Señala seis tipos de diligencias:

*Visitas de Verificación:* es el acto mediante el cual la autoridad migratoria comprueba el cumplimiento de las condiciones y modalidades a que se sujetó, la internación, estancia y salida de un extranjero. Pueden ser ordinarias y extraordinarias, según se practiquen en días y horas hábiles; o en cualquier tiempo, respectivamente.

El artículo 152 de la Ley General de Población establece únicamente que sí con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su reglamento o demás disposiciones aplicables que ameriten la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento. Por lo que se puede observar de la lectura de dicho artículo, no se establecen los requisitos que

deben cumplirse para efectuarlas, sin embargo, se realizará aplicando supletoriamente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

No se debe confundir el aseguramiento con el caso de una detención por la hipótesis de delito flagrante, en que sin demora se debe poner al extranjero a disposición del ministerio público, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos. El aseguramiento de extranjeros debe ser de corta duración, ya que no se puede justificar bajo ninguna circunstancia la privación de la libertad de una persona.

*Comparecencias de extranjeros ante la autoridad Migratoria.* Son diligencias que se establecen en materia Migratoria para tomar declaración cuando se es presunto infractor de las disposiciones migratorias, para notificarse de una resolución o pedir algo a la autoridad migratoria.

Las comparecencias pueden ser de dos tipos voluntarias, o a consecuencia de citatorio de autoridad competente.

Los citatorios y las actas en que conste la diligencia deben cumplir con los requisitos formales que establece la garantía de legalidad, contenida en el artículo 16 de nuestra Constitución.

*Recepción y desahogo de denuncias y testimonios.* Las denuncias pueden formularse verbalmente o por escrito, describirán hechos que pueden ser constitutivos de infracciones a las disposiciones legales migratorias, sin calificarlos y en términos del ejercicio de derecho de petición. Cuando haya denuncias verbales, se harán constar por escrito por el funcionario migratorio, y deberán ser firmadas por los denunciados o contar con la huella digital.

Los testimonios se harán por quien tenga conocimiento de un hecho que puede ser constitutivo de una infracción a las disposiciones migratorias, se tomará bajo protesta

de decir verdad y advertido de las penas en que incurre quien lo hace falsamente ante autoridad diversa a la judicial.

Las preguntas serán formuladas verbal y directamente; en términos claros y precisos y no serán contrarias al derecho o la moral. Se harán constar tanto las preguntas como las respuestas del testigo en el acta que al efecto se levante, debiendo asentar la razón de su dicho y firmar o imprimir huella digital de quien no sepa o no pueda hacerlo.

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

*Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de las disposiciones legales migratorias.* Se refiere a la realización de actuaciones legales típicas de la fase de sustanciación de cualquier procedimiento administrativo, deben constar por escrito y realizados por autoridad competente.

*La revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos.* La Ley General de Población establece que la revisión, vigilancia e inspección de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tengan el carácter de internacional queda a cargo del servicio de migración que está compuesto por personal de la Secretaría de Gobernación y de la Policía Federal Preventiva, y que ésta revisión, vigilancia e inspección, sólo se puede efectuar por los lugares designados para ello, dentro del horario establecido y con la intervención de las autoridades migratorias.

#### **4.2.3 Procedimiento de Internación: Entrada**

Los trámites de internación de extranjero en nuestro país son de 35 días calendario con excepción en la calidad de No Inmigrante Refugiado en cuyo caso el tiempo máximo es de 15 días naturales. Se tiene que llenar debidamente y presentar el formato de Solicitud de Internación a México y la documentación anexa de acuerdo a la calidad y característica con la cual se requiera internar el extranjero. A esta solicitud, después de haber sido revisada, se determina y recae un Oficio de resolución, el cual puede ser de Prevención por una sola vez, el cual se solicita al extranjero que subsane la omisión, posteriormente se determina nuevamente con base en la solicitud si se autoriza o se niega el permiso de internación. La Secretaría de Gobernación podrá negar la internación de extranjeros, atendiendo a intereses de seguridad nacional. Por lo cual se elabora un oficio de resolución y, en caso de ser positiva, comunicar la autorización a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que sea transmitida la representación diplomática o consular donde se expedirá la forma migratoria al extranjero. Por último se notifica al solicitante la resolución correspondiente.

#### **4.2.4 Procedimiento de Estancia: Ampliación de Estancia, Cambio de Característica o Calidad Migratoria**

Los trámites de estancia de extranjeros en nuestro país son de 35 días calendario con excepción de las constancias de legal estancia o de legal internación, en cuyo caso la autoridad deberá resolver en 30 días calendario. Se llena debidamente el formato de solicitud de trámite de estancia, cambiar o regularizar su situación migratoria u obtener certificados o constancias de legal estancia para diversos

efectos y documentación anexa, dependiendo de la calidad y característica migratoria del extranjero, además del comprobante de pago de derechos. Posteriormente se revisa y se determina si se cumple o no con los requerimientos solicitados, por lo que si no se cumplen con los requerimientos se previene al interesado por escrito y por una sola vez para que se subsane la omisión. Así mismo se determina con base en la solicitud si se autoriza o niega la ampliación de estancia, el cambio o regularización de la situación migratoria del extranjero, o la expedición de certificado o constancia de legal estancia. Se elabora el oficio de resolución correspondiente y, en caso de ser positiva, se anota la ampliación de estancia en la forma migratoria, o se expide la forma migratoria o el certificado o constancia. Se notifica al extranjero la resolución correspondiente y, en caso de ser positiva se debe, entregar la forma migratoria o el certificado o constancia de legal estancia.

#### **4.2.5 Procedimiento de Permisos de Salida: Definitiva, Salida y Regreso**

Los trámites de salida de extranjeros del país podrán tardar 35 días calendario. Se presenta la solicitud de trámite, cuando un extranjero requiera salir y regresar al país y su forma migratoria esté en trámite en el Instituto Nacional de Migración o cuando salga del país en forma definitiva. Se ingresa el formato debidamente requisitado y la documentación anexa de conformidad para la salida definitiva o salida y regreso al país, además del comprobante de pago de derechos correspondiente. Posteriormente se revisa y se determina si se cumple o no con los requerimientos exigidos, si no se cumple con los requerimientos solicitados se previene al interesado por escrito y por una sola vez para que subsane la omisión. Además se verifica que el extranjero no tenga impedimento legal para salir del país; el permiso de salida y

regreso podrá negarse cuando el trámite original se encuentre pendiente de resolución por causas imputables al solicitante. Se elabora el oficio de salida y regreso o, en su caso el oficio de salida definitiva y la cancelación de la forma migratoria del extranjero y finalmente se notifica al solicitante la resolución correspondiente.

#### **4.2.6 Otros trámites**

Otros trámites que se realizan son el de: Autorización para que el extranjero pueda contraer matrimonio. Certificación para tramitar ante autoridad judicial o administrativa el divorcio o nulidad de matrimonio. Permiso para realizar trámites de adopción. Constancia para todos los efectos. Apertura de expediente básico; Inscripción al Registro Nacional de Extranjeros; el de Devolución de billete de depósito; el de entrega de información estadística de entrada y salida de mexicanos del territorio nacional; de entrega de información estadística de entrada y salida de extranjeros del territorio nacional; presentación de lista de pasajeros y tripulantes de embarcaciones marítimas; presentación de lista de pasajeros y tripulantes de aeronaves; aviso de llegada de embarcaciones a puertos nacionales; autorización para visitar embarcaciones marítimas en tránsito internacional; solicitud de revisión de salida de embarcaciones; y el aviso al Instituto Nacional de Migración por parte de las personas físicas o morales que tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros con modalidades A y B.

Cabe mencionar respecto de todos los trámites que se realizan ante el Instituto Nacional de Migración, que es en cuanto a la facultad discrecional que tiene el



personal del Instituto sobre cómo resolver determinadas situaciones, sin que se sometan a determinados lineamientos para determinar la situación de un determinado trámite.

En consecuencia, si se quiere que nuestro país pueda competir en un terreno denominado globalización, se requiere empezar por determinar lineamientos que deberán ser observados por el personal interno del Instituto Nacional de Migración así como los extranjeros que pretenden internarse en nuestro país con un determinado fin, a efecto de estar en posibilidad de regular de manera adecuada los supuestos en que puede estar cada extranjero con intención de entrar al país y ante todo cuidando el bienestar de la sociedad mexicana.

#### **4.3 Tipos de Formas Migratorias**

“La forma migratoria es el documento expedido por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, para que el extranjero acredite su calidad y característica migratoria.”<sup>6</sup>. De ahí que podamos inferir en otras palabras que es el documento oficial que expide el gobierno mexicano y que acredita la legal estancia en las distintas calidades y características migratorias de los extranjeros.

La Secretaría de Gobernación tiene la facultad de acuerdo al artículo 95 del Reglamento de la Ley General de Población, para establecer o modificar los formatos que se utilicen para acreditar las distintas calidades y características migratorias con

---

<sup>6</sup> [http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_Internacion\\_de\\_Turistas\\_Extranjeros\\_para\\_asis](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Internacion_de_Turistas_Extranjeros_para_asis), fecha de consulta 08 de octubre de 2007.

que los extranjeros se internen y permanezcan en el país, así como lo que se utilicen para la entrada y salida de mexicanos.

La autoridad migratoria en uso de sus facultades ha expedido los siguientes documentos migratorios:

FM1. Es el formulario para expedir cualquier documento migratorio, es “la forma de formas”, y contiene los datos generales del extranjero o nacional.

FM2. Es el documento único para las calidades migratorias de inmigrante en todas sus características y la de inmigrado, y es de color gris.

Así mismo existe el FM2 INMIGRADO (foto credencial), que es para todos aquellos extranjeros con la calidad de inmigrado y aún cuando se tenga la “libreta gris”<sup>7</sup>, por lo que deberán solicitar el canje del documento por la foto credencial para registrar sus antecedentes de manera digitalizada por disposición oficial de acuerdo a lo establecido por la Circular 017-2000, por la que se da a conocer la forma migratoria FM2 tipo fotocredencial para la calidad de Inmigrado, publicada el 29 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

FM2 INMIGRANTE ASIMILADO. Documento para la calidad de Inmigrante característica de Asimilado en el programa de refugiados de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR.

FM3. Es el documento para la calidad de no inmigrante con características de visitante en todas sus modalidades, estudiante (antes FM9), refugiado, asilado político (antes FM10) y corresponsal.

FMT. Es para la calidad de No Inmigrante Turista (antes FM5).

---

<sup>7</sup> Es la forma migratoria para la calidad de Inmigrante en todas sus características y para la de Inmigrado y su formato es de tipo libreta con pastas de color gris.

FMT Café. Es la forma migratoria para las características de turista y transmigrante, aplicable al grupo I de nacionalidades con permiso previo.

FMT Roja. Es para las características de turista y transmigrante aplicable al grupo II de nacionalidades reguladas.

FMT Azul. Es para las características de Turista y transmigrante aplicable al grupo III de nacionalidades libres.

FM6. Es el documento para la calida de No Inmigrante con característica de Transmigrante.

FM13. Documento para mexicanos residentes en la zona fronteriza norte.

FM14. Documentos para mexicanos residentes en la zona fronteriza sur.

FM16. Documento que acreditaba la calidad de No Inmigrante con característica de Visitante Distinguido, actualmente se acredita mediante un oficio.

FME. Documento de estadística de entrada y salida para nacionales y extranjeros.

FME Roja. Es la forma migratoria que sirve para llevar el control estadístico sobre el número de Extranjeros que entran y salen del país, se anexa a las formas FM3 o FM2, así como a los portadores de pasaportes oficiales o diplomáticos. Se entrega al extranjero por medio de su agencia de viajes, línea aérea o en las oficinas de migración del punto por donde efectúe su salida o entrada, de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley General de Población y el artículo 95 del Reglamento de la Ley General de Población.

FME Negra. Forma migratoria que se utiliza para llevar el control estadístico sobre el número de Mexicanos que entran y salen del país. Se entrega a los nacionales por medio de su agencia de viajes, línea aérea o en las oficinas de migración del punto por donde efectúe su salida o su entrada, según lo establecen los artículos 13 y 14

de la Ley General de Población y el artículo 95 del Reglamento de la Ley General de Población.

FMTT, VPN o VC. Documento para la calidad de No Inmigrante Característica de Turista, Transmigrantes, Visitante persona de Negocios o Visitante Consejero.

FMN. Documento Migratorio para la Calidad de No Inmigrante característica de Visitante, personas de Negocios de Canadá y Estados Unidos América con fundamento en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

FMVC. Documento para la Calidad de No Inmigrante características de Visitante o Consejero que sólo se otorga a los nacionales que están incluidos en un listado.

FMVE. Documento para la calidad de No Inmigrante característica de Visitante Extranjero (observador de los procesos electorales). De conformidad con la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Población y fracciones VI y VII del artículo 163 del Reglamento de la Ley General de Población.

FMR. Documento para la Calidad migratoria de No Inmigrante Refugiado.

FMC. Documento para la Calidad de No Inmigrante característica de Corresponsal.

FMVA VISITANTE AGRICOLA. Documento para la Calidad de No Inmigrante característica de Visitante trabajador de fincas o ejidos del sur del país. De conformidad con el artículo 42 de la Ley General de Población y con las circulares números CRE/280/97 y CRE/274/97.

FMVL BELICEÑO. Documento para la calidad de No Inmigrante Local de nacionalidad Beliceña.

FMVL GUATEMALTECO. Documento para la Calidad de No Inmigrante Visitante Local de Nacionalidad Guatemalteca.

Las dos formas anteriores mencionadas según lo establece la fracción IX del artículo 42 de la Ley General de Población y de conformidad con las Circulares números CRE/003/2000 y 006/2000. Se expide en formato tipo credencial.

Por otro lado cabe comentar que el Gobierno Mexicano ha dividido en tres grupos de nacionalidades la internación de extranjeros al país, los cuales están clasificados en base a los acuerdos y reciprocidad diplomática que existe con cada uno de ellos, así como el nivel socioeconómico y político que presente cada país.

Al respecto debemos precisar que la información que contiene el listado de las nacionalidades de cada grupo para clasificar a los extranjeros que pretendan internarse y/o prorrogar su estancia en el país, esta clasificada desde fecha 13 de julio de 2003 como reservada por un periodo de 12 años dentro del rubro temático Documentos que contienen criterios, lineamientos y dictámenes para resolver trámites de internación, estancia y salida de extranjero (Grupos de nacionalidades, extractos para resolución, instructivo conjunto SG-SER) de conformidad con lo establecido por los artículos 32, 33, 34, 37, 38 y 51 de la Ley General de Población, así como por los artículos 13 fracciones II y V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 30, 31 y 32 de su Reglamento y los numerales Décimo Quinto y Vigésimo Cuarto, fracción V, de los lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003, así mismo dicho rubro

temático fue aprobado en la Novena Sesión Ordinaria del Comité de Acceso a la información del Instituto Nacional de Migración celebrada el 06 de enero de 2006.

GRUPO I Permiso previo. La Secretaría de Gobernación con el objeto de salvaguardar la soberanía y seguridad nacional, expedirá un permiso previo, para la internación a países que por lo general son aquellos, que presentan inestabilidad social como lo es, el narcotráfico, terrorismo, guerras internas, sobrepoblación en otras. Este permiso está sujeto a un comité de internación integrado por autoridades superiores del Instituto Nacional de Migración, el cual analiza detalladamente cada caso, con el objeto de emitir una resolución apegada a la norma y requisitos, en la cual se niega o se autoriza la misma.

GRUPO II Reguladas. No requieren visa sólo sello consular. Estas naciones requieren documentar en las representaciones consulares en el exterior, para que le sea expedida la visa consular y un sello, mismo que será estampado en su pasaporte y en la forma migratoria de viaje, para su validación por la autoridad migratoria. Cabe señalar que este requerimiento establecido por el Gobierno Mexicano, obedece a que estos países presentan una situación de nivel socioeconómico, inferior a nuestro país, con frecuentemente expulsión de migrantes. Por lo que el extranjero deberá acudir a la representación consular de México en el extranjero, es decir en su país de origen, para informarse acerca de los requisitos y realizar el trámite necesario para la obtención de su visa, ya que los requisitos son diferentes para algunos países. Como ejemplo los extranjeros de, Brasil, Perú, Bulgaria.

GRUPO III Libres. Estas nacionalidades son aquellas que por razones de reciprocidad, bilateralidad y consideradas como países de primer mundo, no se les requiera visa ni tampoco sello consular para su internación al país; la aerolínea o agencia de viaje les puede proporcionar la forma migratoria de turista azul o bien, en el primer punto de internación al país, se trata de países que por su desarrollo económico político y social, o por el intercambio en el aspecto comercial se les otorga facilidades para su ingreso al país, ya que en general un monto considerable de divisas es debido al turismo, igualmente invierten en tecnología e industria, trayendo fuentes de empleo a los mexicanos. Por lo cual las nacionalidades son: “Alemania, Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Chile, Chipre, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hong Kong, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Puerto Rico, República Eslovaca, San Marino, Singapur, Suecia, Suiza, Uruguay y Venezuela, por lo que extranjeros de estas nacionalidades podrán internarse a México sin necesidad de visa, sólo presentando el pasaporte y la "Forma Migratoria de Turista, Transmigrante, Visitante persona de negocios o Visitante consejero", que se pueden obtener en agencias de viaje, líneas aéreas o en el propio punto de internación a México.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.inm.gob.mx/paginas/faq/faq.htm>. fecha de consulta 08 de octubre de 2007.

#### 4.4 Medios de Defensa

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades migratorias que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer un medio de defensa administrativo o judicial.

La Ley General de Población no establece un medio de defensa para los particulares que se vean afectados por las determinaciones de las autoridades migratorias; sin embargo, y a consecuencia de que la Ley Federal de Procedimientos Administrativo es de aplicación supletoria en los casos que no se contemple regulación particular, es procedente el recurso de revisión, a que hace mención el Título Sexto de la referida ley adjetiva, para todos los actos o resoluciones que emitan las autoridades migratorias y que los particulares consideren les cause un agravio.

Es importante destacar que el Reglamento de la Ley General de Población contempla un capítulo para el recurso de revisión (el Décimo Segundo) pero va más allá del texto legal que debió regular; pues el artículo 142 de la Ley General de Población, que se derogó con fecha 08 de noviembre de 1996, sólo establecía que: Para que una sanción administrativa sea revisable deberá solicitarse dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la multa impuesta. Al señalar expresamente....multa impuesta se refería exclusivamente a sanciones administrativas pecuniarias. No obstante esa descoordinación entre el texto legal y su reglamento, actualmente el artículo 227 establece el recurso de revisión se registrá por lo dispuesto por en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



#### 4.4.1 Recurso de Revisión

“Recurso es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.”<sup>9</sup>

De la anterior definición podemos inferir que el recurso de revisión para este trabajo es un medio de defensa ante la propia autoridad administrativa para que los interesados afectados por los actos y resoluciones migratorias que pongan fin al procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, puedan defender sus derechos.

##### 4.4.1 a) Requisitos

Para que el recurso de revisión se pueda interponer, es necesario para cumplir algunos requisitos procedimentales, los cuales se establecen en los artículos 85 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a continuación señalamos:

*Resoluciones Impugnables.* Son impugnables todas las resoluciones que no sean válidas o no sean eficaces. Si la resolución no se ajustó a los ordenamientos jurídicos vigentes que regulan la expedición de actos administrativos es inválida o ilegal. Si la resolución no reúne los requisitos previstos para su aplicación es ineficaz.

*Personas que pueden interponerlo.* El recurso de revisión deberá interponerse por parte interesada, persona física o moral nacional o extranjera o por su representante legal acreditado.

---

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VII p-reo, Serie E: Varios, No. 25, 1ª Edic., Editorial UNAM, México, 1984, p 359.

*Ante qué autoridad y quién debe conocer.* La Ley de la materia establece que se debe presentar ante la autoridad que emitió el acto que se impugna, sin embargo, en la práctica se solicita al recurrente lo remita ante la unidad administrativa competente para su sustanciación, la Coordinación Jurídica del Instituto Nacional de Migración. Será competente para conocer del recurso de revisión al secretario de Gobernación o el comisionado del Instituto Nacional de Migración.

*Plazo para interponerlo.* Se deberá interponer dentro de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. Las resoluciones definitivas deben notificarse personalmente y surten sus efectos el día en que fueron realizadas y el plazo para la interposición del recurso empezará a correr a partir del siguiente a aquel en que haya surtido.

#### **4.4.1 b) Escrito de Revisión**

El escrito mediante el que se interponga el recurso de revisión deberá estar en idioma español; presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y cumplir con los siguientes requisitos de acuerdo con el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

- Dirigirse al Secretario de Gobernación o al Comisionado del Instituto Nacional de Migración.
- Señalar el nombre y nacionalidad del interesado y en su caso, de quien lo representa, designando domicilio para oír y recibir notificaciones. Acompañar el documento por el que se acredite la personalidad del representante, cuando ésta no esté previamente reconocida en el expediente respectivo. Están legitimados para interponer recurso de revisión las personas que acreditaron interés jurídico en el trámite migratorio, sus apoderados, representantes legales y autorizados. Asimismo lo pueden interponer los terceros a los que les cause perjuicio el acto de autoridad.

- Acompañar la resolución impugnada o precisar el acto que se recurre, de no poder ofrecer el original de la resolución es conveniente transcribir su contenido o anexar fotocopia de la misma.
- Precisar la fecha en que se notificó el acto o se tuvo conocimiento del mismo.
- Mencionar sucintamente los antecedentes del caso, de preferencia relatarlos en forma cronológica.
- Expresar los agravios que a su juicio le cause la resolución impugnada. La definición de agravio en diccionario “es la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial, a través de una resolución judicial, y por extensión, también cada uno de los motivos de impugnación expresados en el recurso de apelación contra una resolución de primera instancia”<sup>10</sup>; sin embargo, para los efectos de este medio de defensa, consideramos que son los argumentos lógico-jurídicos a través de los cuales el recurrente trata de demostrar que la resolución o acto impugnado es contrario a las disposiciones legales que se invocan como violadas. Los preceptos legales son considerados como violados por dos causas, por aplicación indebida de una disposición legal; o haberse dejado de aplicar la disposición legal correspondiente.
- Ofrecer las pruebas y elementos en que se sustente el recurso. Se puede ofrecer cualquier tipo de prueba, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará como tal y en consecuencia queda fuera de esta prohibición, el informe de la autoridad, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.
- Por último se debe firmar el escrito de interposición del recurso.

#### **4.4.1 c) Efectos de la presentación del recurso**

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado siempre y cuando:

- Lo solicite expresamente el recurrente.
- Sea procedente el recurso y éste lo es cuando se presenta en plazo, se acredita la personalidad, se encuentra suscrito por quien deba hacerlo, y que el acto impugnado no sea materia de otro recurso o medio de defensa que se encuentre de un modo irreparable o consentidos expresamente.
- No se siga en perjuicio del interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

<sup>10</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I a-b, Serie E: Varios, No. 18, 1ª Edic., Ed. UNAM, México, 1982, p 115.

- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable.
- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

#### **4.4.1 c) Acuerdo de Suspensión**

La autoridad deberá acordar la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso, en cuyo defecto se entenderá otorgada. Este es un caso de excepción para la negativa ficta o silencio administrativo.

#### **4.4.1 d) Resolución**

La autoridad competente, que lo es el Secretario de Gobernación y/o el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, al resolver el recurso interpuesto puede conceder o negar total o parcialmente la razón al recurrente mediante la resolución que puede declarar:

- La no interposición del recurso, se desecha.
- La improcedencia del mismo e igualmente se desecha.
- El sobreseimiento.
- La inexistencia del acto.
- La nulidad del mismo.
- La anulabilidad del referido.
- Su revocación total o parcial.
- Su modificación u ordenar la misma a un inferior jerárquico.
- Dictar u ordenar expedir una nueva resolución que contenga los cambios pertinentes.
- Dictar u ordenar un nuevo acto.

- Confirmar la resolución que se revisa.
- Ordenar la reposición del procedimiento.

En términos generales, las resoluciones de los recursos confirman, revocan o modifican los actos impugnados u ordenan la reposición del procedimiento.

#### **4.4.1 e) Plazo para dictar resolución**

El plazo para dictar resolución no podrá exceder de tres meses, como lo establece el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin embargo, de conformidad con el contenido del referido numeral, cuando exista una disposición legal o administrativa de carácter general que establezca otro plazo, se debe aplicar este último y así tenemos que el acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 2000, el tiempo de resolución debe ser de 60 días naturales. A continuación se transcribe la disposición:

“La resolución del trámite debe emitirse dentro del plazo de 60 días naturales. Si al término de dicho plazo no se ha puesto la resolución a disposición del solicitante, se entenderá que se negó la solicitud.”

#### **4.4.2 Segunda instancia en el recurso de revisión migratorio**

El Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 163 establece una segunda instancia para las resoluciones que recaigan al recurso de Revisión cuando se trate de asuntos que tengan como fundamento el artículo 37 de la misma (motivos

para negar la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria de un extranjero).

Una vez dictada la resolución definitiva en el procedimiento de Revisión, el Secretario de Gobernación o el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, podrán ordenar discrecionalmente la reposición del procedimiento, o en su caso, la emisión de una nueva resolución.

Este medio de defensa no es una facultad o atribución de gracia de las máximas autoridades migratorias, sino una garantía más de autocontrol de la legalidad en una materia tan sensible, como lo es la migratoria.

Por último, es importante mencionar que la resolución del recurso a la propia autoridad que emitió el acto que se impugna, puede traer consecuencias de arbitrariedad al ser juez y parte.

Ahora bien sería favorable que se creará un Tribunal Migratorio con plena jurisdicción que resolviera en forma definitiva y pueda hacer cumplir sus propias determinaciones.

#### **4.4.3 Juicio Contencioso Administrativo**

El procedimiento contencioso administrativo surge a consecuencia de una controversia, litigio, contienda o pugna de intereses, entre los particulares y la autoridad migratoria.

En otra definición podemos mencionar la siguiente: el Juicio Contencioso Administrativo "es un proceso que se lleva a cabo ante un Tribunal especializado, como puede ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el ámbito local, por virtud del cual se resuelven las controversias suscitadas entre la administración pública y un particular afectado en sus derechos por actos o resoluciones definitivas de la primera"<sup>11</sup>

Es un procedimiento de carácter jurisdiccional que se otorga al gobernado una vez que ha agotado los medios de defensa ante la misma autoridad emisora del acto o resolución que es considerado ilegal, de acuerdo al artículo 73 Constitucional fracción XXIX-H, que señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo para dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares.

La autoridad competente para conocer de este juicio es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, que tiene su antecedente próximo en el Tribunal Fiscal de la Federación que era un órgano creado para resolver asuntos relacionados con la materia tributaria y que actualmente tiene jurisdicción en casi todas las controversias administrativas federales, además de las fiscales.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra establecida en el artículo 11 fracciones III para multas de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así mismo este artículo 11 en

---

<sup>11</sup> Manual del Justiciable "*Materia Administrativa*" Suprema Corte de Justicia de la Nación.

su fracción XIII menciona que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan en contra resoluciones definitivas que como:

Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Tribunal Federal del Justicia Fiscal y Administrativa esta integrado por una Sala Superior y por las Salas Regionales como lo señala el artículo 2º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En materia migratoria conoce de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a las normas migratorias y las dictadas por las autoridades migratorias que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolvieron un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El procedimiento se rige por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como lo establece el primer párrafo de su artículo 1º.

A continuación se realiza un breve resumen de los principales aspectos procesales que deben ser tomados en cuenta por los particulares que promuevan el juicio contencioso administrativo.



*Personas que pueden interponerlo.* El particular a quien le cause perjuicio personal y directo o afecte sus intereses jurídicos el acto que se reclama, tiene la posibilidad de ser la parte demandante.

*Plazo para interponerlo.* La demanda debe presentarse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado y se deberá presentar ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuya circunscripción tenga su domicilio la autoridad demandada.

*Autoridad demandada.* La parte demandada lo será la autoridad que dictó la resolución impugnada y el titular de la dependencia de administración pública federal de la que dependa la primera. Es decir, la emisora del acto y el Secretario de Gobernación, respectivamente.

Para el caso de que se demande un asunto derivado de una multa, se podrá apersonar como parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Requisitos y anexos de la demanda.* El escrito inicial de demanda deberá indicar: el nombre del demandante y su domicilio para recibir y oír notificaciones en la sede de la Sala Regional competente, que lo será la del domicilio de la autoridad demandada, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que se ofrezcan, los conceptos de impugnación, el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya, lo que se pida, la firma del promovente.

*Suspensión del acto impugnado.* Cuando se solicite la suspensión de los efectos del acto que se impugna, ésta se puede solicitar desde el escrito de demanda o en cualquier momento procesal hasta antes de que se dicte la sentencia.

Para el caso de multas u otros cobros de contribuciones, se debe garantizar el crédito fiscal en los términos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

*Las siguientes etapas procesales.* El juicio contencioso administrativo prevé la existencia de la figura de la ampliación de la demanda de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para el caso de impugnar una negativa ficta; cuando se den a conocer hechos nuevos en la contestación de la demanda pudiendo ser, el acto principal del que se derive el impugnado, así como su notificación; cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente y cuando al contestar la demanda la autoridad da a conocer cuestiones que no fueron conocidas por el demandante al presentar su demanda.

#### **4.4.4 Juicio de Amparo**

El juicio de amparo está previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución, es el sistema de control de la constitucionalidad más importante. Es un sistema de tipo judicial, en el que el órgano encargado de llevar a cabo el control es un tribunal del Poder Judicial Federal, emanado de la solicitud de control del particular agraviado, y teniendo la sentencia de amparo efectos relativos para este particular quejoso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que motivó la solicitud de control.

Los principios fundamentales del juicio de amparo son: Iniciativa o instancia de parte: el juicio no procede oficiosamente, es indispensable que alguien lo promueva. Existencia del agravio personal y directo: personal porque debe haberse producido

concretarse específicamente en alguien; directo porque debe haberse producido, estarse ejecutando o ser de realización inmanente. Relatividad de la sentencia: (fórmula Otero) la sentencia sólo sufrirá efecto en relación con la persona que promueva el juicio, jamás respecto a otros. Definitividad del acto reclamado: se promueve sólo cuando ya se hayan agotado todos los recursos, salvo en los casos siguientes: peligro de privación de vida, auto de formal prisión, si el quejoso no es emplazado a juicio o es extraño al procedimiento. De estricto derecho: el juzgador debe limitarse a valorar la constitucionalidad del acto reclamado, salvo cuando lo promueva un reo, un trabajador, una población ejidal, o en favor de inimputables.

Ahora bien, es preciso mencionar algunas particularidades tanto del juicio de Amparo Administrativo como el juicio de Amparo Penal para efectos de tener un entendimiento más amplio del Juicio de amparo en materia migratoria.

El juicio de Amparo Administrativo procede contra actos de los órganos que conforman a la administración pública centralizada y, por extensión en algunos casos, a los órganos de la administración pública descentralizada. Así también, a través de este juicio se impugnan los actos de los tribunales administrativos, en el entendido de que en esta materia se engloba también al amparo fiscal. En esta vía se impugnan las leyes administrativas. Este amparo puede ser indirecto o directo, substanciándose conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo para ambos tipos de juicios y rigiendo los principios fundamentales del amparo.

Estamos frente a un amparo administrativo cuando: el acto reclamado emane de autoridades administrativas (del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador de una entidad federativa, presidente municipal, Secretario de Estado, etc.), cuando actúe como tal. Cuando se promueva esta instancia contra actos de tribunales administrativos (Fiscal de la Federación, De lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, etc.), ya sea que se trate de actos fuera de juicio, actos después de concluido el juicio, actos que importen una violación procedimental durante el juicio que sea de imposible reparación, actos que afecten a un tercero extraño o ajeno a juicio, actos por interposición o invasión de competencias entre autoridades federales y autoridades locales o estatales (amparo indirecto) o violaciones procedimentales susceptibles de ser reparadas y/o violaciones de fondo (amparo directo). Cuando se impugne una ley, tratado internacional, reglamento o disposición de observancia general en materia administrativa. Cuando se reclamen actos de entes que sin ser propiamente órganos de gobierno, desarrollan actividades dentro del marco de las relaciones de supra subordinación (organismos auxiliares u órganos de la administración pública centralizada).

Tratándose de amparo directo, puede señalarse como autoridades responsables a las que fueron demandadas en el juicio de origen.

En esta materia no rige el principio de definitividad, cuando: se ataque de inconstitucional una Ley. Que se reclame una orden verbal. Que se impugne un acto de autoridad administrativa por carecer de fundamentación legal. Que la ley secundaria que rija el acto reclamado, no prevea la suspensión del acto reclamado.

Que procediendo un recurso ordinario, éste contemple la suspensión, pero para su otorgamiento se exijan mayores requisitos que los contemplados en la Ley de Amparo para tales efectos. Que haya pluralidad de recursos (uno administrativo y otro judicial). Que se trate de recurso fáctico. Que el acto reclamado se impugne por violaciones directas a la Constitución Federal. Cuando el Amparo se promueva por un tercero extraño o ajeno a juicio, la demanda podrá ser promovida sin necesidad de agotar previamente los recursos ordinarios o medios legales de defensa. En este tipo de amparo impera el principio de estricto derecho, pero cuando se aprecie que ha habido una violación a la ley procesal en contra del quejoso, que lo haya dejado en estado de indefensión, podrá suplirse la deficiencia de la demanda.

El Amparo Penal es el juicio de garantías que se promueve para proteger la vida, la libertad personal, la integridad física y/o la integridad moral del quejoso, ya sea que el acto reclamado se atribuya a una autoridad administrativa o a una judicial. Al respecto las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación sostienen que esta clase de amparo procede contra actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal (salvo que se trate de una corrección disciplinaria o medio de procedimiento impuesto fuera de procedimiento penal, como el decretado por un juez civil), deportación, destierro o la aplicación de una pena prohibida por el artículo 22 Constitucional (tortura) (arts. 16 y 17 de la ley de Amparo y 51 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación): De este precepto se desprende la finalidad del amparo penal.

El Amparo Penal puede ser indirecto de acuerdo al artículo 114 de la Ley de Amparo y Directo de acuerdo con el artículo 158 y 160 de esta misma ley. De este amparo conocen la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en Tribunal Pleno como en Salas, resolviendo el recurso de revisión en amparo indirecto y directo; los Tribunales Colegiados de Circuito, conociendo del recurso de revisión en amparo indirecto y del amparo en única instancia; los Tribunales Unitarios de Circuito tanto en competencia concurrente artículos 107 fracción XII y 37 de la ley de Amparo, como del amparo contra actos de otro Tribunal Unitario de Circuito artículos 107 fracción VII Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; los Jueces de Distrito, del amparo en primera instancia artículos 114 de la Ley de Amparo y 51 de la fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La demanda puede ser promovida por el agraviado por el acto de autoridad, por sí mismo; el apoderado del agraviado; cuando se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o la aplicación de una pena prohibida por el artículo 22 Constitucional, la demanda puede ser promovida por cualquier persona.

En Amparo penal, el principio de definitividad no rige en los casos: cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro o la aplicación de una pena prohibida por el artículo 22 Constitucional; cuando se trate de la impugnación de cualquier resolución que emane de un proceso penal (orden de aprehensión, auto de formal prisión, negativa de la libertad provisional bajo caución, etc.; cuando se haya impugnado el auto de formal prisión a través del recurso de

apelación, el reo puede desistir de dicho recurso (no agotarlo en todas sus partes) para dar pauta a la demanda de amparo.

El principio de definitividad en amparo penal, opera en el caso de que la sentencia definitiva sea impugnada vía recurso ordinario.

La demanda de Amparo indirecto en materia penal puede presentarse: directamente ante el juez de primera instancia; por correo cuando el quejoso radique en una localidad diversa a la que tiene sustento el Juzgado de Distrito; por conducto de un juez de primera instancia del fuero común en el lugar donde pretenda ejecutarse el acto reclamado, cuando no exista en ese lugar un Juzgado de Distrito; por comparecencia, asistiendo el quejoso al local del Juzgado de Distrito y levantándose al efecto un acta pormenorizada y prospera cuando se impugnan actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o la aplicación de una tortura; por medio del telégrafo, cuando el quejoso radique en una localidad diversa del en la que tiene su asiento el Juzgado de Distrito.

El trámite del amparo en cualquier materia (penal, administrativo, civil, laboral, agrario o contra leyes), en términos generales, es el mismo, iniciando con una demanda, la cual se admite y en ella se requiere un informe con justificación y se fijan fecha y hora para que tenga verificativo la audiencia constitucional, en la que se dicta la sentencia definitiva. Sin embargo, en materia penal existen las siguientes particularidades: en el caso del amparo contra actos que importen peligro de

privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro, la imposición de una pena prohibida por el artículo 22 Constitucional, la demanda puede formularse conforme al artículo 116 o en términos del artículo 117, expresando tan sólo el nombre del quejoso, el acto reclamado, la autoridad ordenadora, el lugar donde se encuentra el quejoso y la autoridad ordenadora; también puede imponerse en cualquier tiempo, cualquier hora del día y la noche (artículo 22 fracción II de la Ley de Amparo).

En esta materia no se sobresee el juicio ni se decreta la caducidad de la instancia por inactividad procesal. Cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro, la imposición de una pena prohibida por el artículo 22 Constitucional, se otorga la suspensión de oficio. En caso de señalarse como reclamado un acto un acto que importe ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial la autoridad responsable es administrativa, por ejemplo Procurador General de la República o un agente de Ministerio Público, la suspensión provisional se concede indefinidamente, siempre que la haya solicitado el quejoso.

#### **4.4.5 El Amparo en materia Migratoria**

Las violaciones que llegan a sufrir los extranjeros en nuestro país, pueden denunciadas habiendo así un seguimiento de procedimientos ya sean de carácter administrativo, civil o penal.

El derecho fundamental al debido proceso consiste en que las autoridades migratorias en el país deben respetar el procedimiento administrativo migratorio,



previsto en las normas nacionales e internacionales, sobre trato a extranjeros regulares o irregulares en el territorio nacional; sin embargo estas incurren en actos y omisiones que vulneren dicho derecho fundamental, realizando detenciones arbitrarias y prolongadas, malos tratos y hacinamiento, no obstante de que exista el Juicio de Amparo como medio para hacer efectivo este derecho fundamental al debido proceso, los extranjeros muchas de las veces no tienen acceso al comentado medio de control constitucional porque los requisitos de procedibilidad del mismo, se convierten en un limitante para el ejercicio de esta acción constitucional, desnaturalizando la esencia protectora de este juicio de garantías.

Es natural que las garantías individuales y derechos fundamentales de las personas nacionales y migrantes deban ser, por tanto, tuteladas y protegidas al correlacionarlo incluso con la protección difusa de la constitucionalidad que establece el máximo ordenamiento nacional en su artículo 133 que obliga a los jueces en el procedimiento racional de aplicación del derecho, anteponer y sustentar toda resolución, en las normas y principios constitucionales.

El Instituto Nacional de Migración (INM), como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es el encargado de ejecutar las acciones políticas y administrativas del Gobierno de México en materia migratoria. De igual manera, al ser órgano encargado de regular las entradas y salidas de los extranjeros a territorio nacional, también tiene la competencia de determinar qué persona o grupo de personas son factibles de ser expulsadas del país, de conformidad con las leyes mexicanas.

Para llevar a cabo el procedimiento administrativo o judicial para expulsar a un extranjero, se debe tomar en cuenta que:

El aseguramiento de un extranjero se lleva a cabo cuando éste comete alguna infracción a la Ley General de Población y su Reglamento como pudiera ser el no contar con la documentación que acredite su legal estancia dentro del territorio nacional, conducta regulada en el artículo 152 de la Ley General de Población, que al efecto establece la Secretaría de Gobernación calificará si existe violación a la Ley General de Población y su reglamento y demás normas aplicables, y en este caso, se considerará la naturaleza y gravedad de la infracción para determinar la sanción a que la persona se haya hecho acreedora, debiendo siempre tomar en cuenta las circunstancias que hubieren concurrido, las pruebas que aporte el infractor y lo que manifieste al respecto. Cuando se hayan reunido todos los elementos señalados, la Secretaría dictará la resolución que proceda debidamente motivada y fundada, debiendo ser notificada personalmente al interesado.

Un procedimiento administrativo de tipo migratorio será sustanciado por el Instituto Nacional de Migración y estará fundamentado en la Constitución Política Mexicana, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la Ley General de Población y su Reglamento, entre otros ordenamientos legales.

En infracciones de tipo administrativo, la condición de un trabajador migratorio de documentado o indocumentado sí es relevante, en virtud de que una vez detectado un trabajador migratorio indocumentado, éste es susceptible de ser expulsado del territorio nacional, mientras que un trabajador migratorio documentado no enfrentará

ningún procedimiento de tipo administrativo en tanto no infrinja las leyes migratorias mexicanas.

Por otra parte, una orden de detención o aprehensión tiene que provenir de un juez, de conformidad con el artículo 16 Constitucional, párrafo segundo:

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado".

Un proceso penal será sustanciado por la autoridad jurisdiccional y tendrá como fundamento la Constitución Política Mexicana, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley General de Población, entre otras disposiciones legales.

En materia penal, la condición de un trabajador migratorio de documentado o indocumentado no es relevante, es decir, los delitos y las penas se sancionarán y aplicarán por igual a nacionales y extranjeros.

La forma en que se sustancia tanto un procedimiento administrativo como un proceso judicial es similar, en el sentido que se respetan las garantías de audiencia y legalidad que gozan todos los individuos. Las diferencias entre uno y otro procedimiento consisten principalmente en el tipo de autoridad que emite las resoluciones y los sustentos jurídicos en que fundamentan las resoluciones.

Posteriormente cuando un extranjero regular o irregular es sujeto de una expulsión (acto administrativo) tiene legalmente dos vías para recurrir dicho acto.

La primera vía es el Recurso de Revisión, que está reglamentado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley General de Población y su Reglamento. El recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió la resolución; dicho recurso deberá ser interpuesto por la parte interesada o por su representante legal después de haber recibido la notificación de la resolución impugnada; asimismo, deberá hacerse por escrito; las pruebas, que por su naturaleza lo ameriten, deberán ser desahogadas y la revisión será resuelta por la autoridad correspondiente en un plazo de 30 días contados a partir de la fecha de la interposición del mismo.

La resolución que se emita en el recurso de revisión podrá consistir en confirmación, revocación, modificación del acto recurrido o reposición del procedimiento.

La segunda vía es la interposición del Juicio de Amparo, que tiene como fundamento la Constitución mexicana y la Ley de Amparo. Cabe destacar que el juicio de amparo sólo procede frente a actos de autoridad con carácter definitivo, es decir, para poder interponer el juicio de amparo deberán agotarse primero las instancias ordinarias que establezcan los ordenamientos jurídicos aplicables. La demanda de amparo se presenta ante un Juez de Distrito (Juez Federal).

De conformidad con el artículo 1º de la Ley de Amparo el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

Los requisitos para que proceda el juicio de amparo se pueden resumir de la siguiente forma:

El amparo debe ser interpuesto por el quejoso (parte afectada, que en este caso sería el extranjero), es decir, que el daño que esté causando la expulsión afecte a su persona directamente.

Como se estableció anteriormente, se deben agotar los recursos ordinarios que la ley de la materia considere (en este caso, primero se tendría que interponer el Recurso de Revisión que señala la Ley General de Población y contra la resolución de ese recurso procedería el amparo).

La sentencia del juicio de amparo sólo beneficiará al extranjero que haya solicitado la protección de la justicia federal, es decir, que aunque otros extranjeros estuvieran en la misma situación que aquel que solicitó el amparo, la sentencia únicamente beneficiará al que interpuso el juicio. Dicha sentencia tendría el efecto de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías individuales.

Cuando un extranjero haya interpuesto el Recurso de Revisión o el Juicio de Amparo contra la resolución que ordena su expulsión y éste haya solicitado la suspensión del acto reclamado, en cualquiera de los dos casos, dicho extranjero no deberá salir de territorio mexicano hasta que se resuelvan sus recursos conformando la expulsión.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución o la sanción recurrida si lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas: Tratándose de resoluciones administrativas distintas de las señaladas en la fracción anterior, resoluciones que solamente impongan sanciones económicas si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente (que es el caso de la expulsión de un trabajador migratorio);
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia, perjuicio al interés social.

Por lo que respecta a la suspensión del acto reclamado (expulsión del trabajador migratorio) en el juicio de amparo, el artículo 124 de la Ley de Amparo establece los requisitos para que ésta pueda concederse:

...la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la solicite el agraviado (el trabajador migratorio);
- II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público;
- III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (la expulsión).

Las resoluciones administrativas o judiciales de autoridades mexicanas se comunican a los extranjeros en español, por ser la lengua oficial de nuestro país. Sin embargo, se procura que los cónsules de los países de origen de los trabajadores migratorios se encuentren presentes cuando se notifica alguna resolución a alguno(s) de su(s) nacional(es), lo que facilita cualquier situación relacionada con su idioma de origen.

Emitida una resolución de expulsión, el tiempo que se le otorga a un extranjero para abandonar México en virtud de una resolución que decrete su expulsión es variable, ya que es un acto discrecional de la Secretaría de Gobernación.

El artículo 114 del Reglamento de la LGP señala: "La Secretaría podrá, a su juicio, concederle un plazo para abandonar el país o para regularizarse. Igual obligación tendrán las personas de quienes dependa o a cuyo servicio se encuentre el extranjero".

Existe una práctica o costumbre entre las autoridades migratorias que ese plazo oscile entre los 30 y los 60 días naturales, dependiendo de las circunstancias especiales que concurren en cada caso.

Por el hecho de que un extranjero irregular se presente ante la justicia por cualquier materia no puede ser expulsado, como se señaló anteriormente, la autoridad competente en materia de expulsiones es la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, que es una autoridad de tipo administrativo y no una autoridad jurisdiccional. Cuando un extranjero, que puede ser un trabajador inmigrante irregular, acude ante un juez, por ejemplo por asuntos de tipo civil o penal, el juez deberá concretarse a conocer del asunto de su competencia y, con relación al status migratorio de indocumentado del extranjero, la autoridad judicial sólo tendrá la obligación de notificar al Instituto Nacional de Migración esta circunstancia, a fin de que pueda ser investigada, pero nunca podrá ser un juez quien ordene la expulsión de un extranjero.

Existen servicios de asesoría legal para aquellos extranjeros que no pueden pagar por los servicios legales de un profesional ya que en asuntos de orden penal, tanto mexicanos como extranjeros tienen derecho a la defensa de conformidad con el artículo 20, fracciones II, IX y X párrafo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en materia de asistencia legal establece que todo individuo que sea, en un principio, presunto responsable de la comisión de un ilícito, y posteriormente, procesado por una causa penal, desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar un defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el Agente del Ministerio Público, y en su momento el Juez, le designará un defensor de oficio, quien tendrá la obligación de asistir a todos los actos procesales que así lo requieran, so pena de que las actuaciones judiciales carezcan de todo valor probatorio.

Cuando un extranjero, es asegurado o detenido, ya sea por cuestiones relacionadas con su legal estancia en territorio nacional, o por haber cometido alguna conducta delictiva, siendo regular o irregular, el Instituto Nacional de Migración de forma inmediata establece contacto con las autoridades consulares del país del que el extranjero es originario, con el propósito de que estas autoridades le brinden el apoyo legal necesario. Esto en cumplimiento estricto de los compromisos internacionales adquiridos por México en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.



Cuando un extranjero es asegurado por la autoridad migratoria por encontrarse en territorio nacional de forma indocumentada, el Instituto Nacional de migración (ente administrativo) está obligado a notificar el aseguramiento de dicho extranjero a la autoridad consular del país del que sea nacional, con la finalidad de que los cónsules o los encargados de las secciones consulares establezcan contacto, tan pronto como sea posible, con su nacional. De esta forma, el extranjero podrá tener acceso a un representante legal en los actos administrativos a que esté sujeto a través de su representación consular.

A fin de otorgar a los extranjeros una mejor protección de sus derechos consulares, el Gobierno de México ha promovido el establecimiento de instancias bilaterales, denominadas Mecanismos de Consulta sobre Protección Consular, con miras a garantizar una comunicación permanente y fluida entre autoridades migratorias y representantes consulares que facilite el desempeño de las labores de protección consular y agilice la atención y resolución de casos de violaciones a los derechos humanos.

#### **4.5 Sanciones en Materia Migratoria**

Una de las características fundamentales de la norma jurídica es la sanción, es decir, la consecuencia del incumplimiento del deber es la coacción. Las normas legales deben ser acatadas por los destinatarios a quienes están dirigidas y por ello el Estado tiene esta facultad legítima de sancionar al sujeto que atente contra ese orden jurídico.

Las sanciones pueden consistir, en términos generales, en dos hipótesis: la primera en la amenaza de un mal por el incumplimiento de la norma y entonces estaremos ante la coercibilidad y la segunda en la ejecución de aquella amenaza para lograr la restauración del orden jurídico, es decir, la coacción.

Ahora bien es necesario señalar que la sanción administrativa “es el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos, pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.”<sup>12</sup>

Las sanciones administrativas va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llega a la privación de la libertad sin que ésta pueda exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso que ésta no se pague por el infractor, se permutará por arresto, que no podrá exceder de 36 horas.

El derecho penal es una rama del Derecho público Interno cuyas normas tienen por objeto definir delitos, reprimiéndolos por medio de penas o medidas de seguridad para el mantenimiento del orden social.

Las conductas constitutivas de delitos, en términos generales, se encuentran contenidas en el Código Penal, sien embargo, existen muchas otras que se contemplan en diferentes ordenamientos no penales (tratados internacionales y leyes

---

<sup>12</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel Ángel y López Betancourt Eduardo, *Delitos Especiales*, 7ª Edic., Editorial Porrúa, México, 2005, p. 20.

especiales), mismas a las que se les ha denominado como Delitos Especiales. Estos aceptados por el artículo 6º del propio Código Penal, se refieren a situaciones jurídicas abstractas determinadas, contenidas en leyes no privadas ni prohibidas por el artículo 13 constitucional; es decir, son impersonales, generales y abstractas y podría llegar a constituir un Derecho Penal especializado con ciertos atributos derivados de la naturaleza de las leyes administrativas, o bien, de delitos que estén matizados por circunstancias agravantes de responsabilidad o penalidad, en función de los intereses jurídicos que pretenden proteger dichas leyes al tipificar esos delitos.

Es conveniente mencionar a la función administrativa, ya que este sector del poder público, regido por el Derecho Administrativo, tiene confiados a su cargo numerosos intereses económicos y financieros y, por otra parte, las normas administrativas que presentan tal contenido para su realización de manera eficaz y conveniente, establecen sanciones en cuanto se presenta su trasgresión.

Conforme al criterio del legislador, se han creado infracciones y figuras delictivas para reprimir tales violaciones, originándose la existencia de un Derecho Penal disperso en la legislación administrativa y en las ramas jurídicas que han adquirido o están en proceso de independencia en relación al tronco común y originario, representado por el derecho administrativo.

De lo anterior se ha sostenido en la doctrina la existencia de una rama que conocemos con la denominación de Derecho Penal Administrativo, la cual se define como “la rama del Derecho que se propone un estudio especializado sobre las

categorías delictivas y de las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen en interés general.”<sup>13</sup>

#### **4.5.1 Fundamento Legal de la Sanción**

La facultad sancionadora del Estado tiene su fundamento legal en lo dispuesto por los artículos 21, 102 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.5.2 Sujetos de las sanciones**

Son sujetos susceptibles de la sanción los órganos del Estado y los particulares que infrinjan las normas legales.

Los órganos del Estado están sujetos, en cuanto a su actuación, a las disposiciones legales que les otorga su marco de competencia. Los particulares, por su parte, tienen su límite de capacidad en la prohibición legal.

El incumplimiento de sus atribuciones o facultades para las autoridades o el hacer o dejar de hacer lo que está prohibido a los particulares es lo que se sanciona.

De lo anterior podemos decir que el Sujeto activo es toda persona que ya sea autoridad o particular realiza una conducta antijurídica o contrario a la ley o reglamento, o se refiere a la realización de una acción conjurante que debe ser típica y, por ende, humana. El sujeto pasivo es la persona natural o jurídica ya sea

---

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo II, 10ª Edic., Editorial Porrúa, México, 1981, p.464.

autoridad o particular quien soporta los efectos de la acción típica realizada por el sujeto activo.

#### **4.5.3 Sanciones en la Legislación Migratoria**

La Ley General de Población tiene un capítulo especial relativo a las sanciones, el VIII. En dicho apartado no se encuentran todas éstas, puesto que a lo largo del articulado de la referida ley, se establecen otras que no están contempladas en él.

La ley de la materia puede establecer seis tipos genéricos de sanción:

*Disciplinarias.* Impuestas para su propio personal, relacionadas con el incumplimiento de los deberes como servidores públicos y que se aplican de conformidad a las disposiciones legales sobre responsabilidades de los mismos.

*Administrativas.* Que son aplicables por la propia autoridad migratoria, con fundamento en la Ley General de Población y en un solo caso con apoyo en la Constitución misma, que consisten en:

- El desconocimiento de los efectos del acto migratorio (invalidez del mismo) cuando cancela la calidad migratoria o pérdida de la característica migratoria.
- La limitación de una posibilidad cuando impide el cambio de calidad migratoria.
- La orden de salir del país.
- La expulsión del país que puede ser definitiva o temporal.
- La deportación en cumplimiento a lo establecido por el artículo 33 constitucional.

*Multas.* Son sanciones aplicadas tanto a extranjeros como nacionales por violación a las normas migratorias.

La ley General de Población prevé los diferentes montos y demás formalidades para que empleados y autoridades de la Secretaría de Gobernación sean sancionados con imposición de una multa por infracciones a esta ley, tal y como lo señalan los artículos 114, 115, 139 de la Ley General de Población. Así mismo en los artículos 116 al 123 y 135 de la Ley General de Población señalan la imposición de multas a extranjeros por infracciones previstas en la misma.

Por otra parte también se señala la imposición de multas para los mexicanos conforme a los artículos 127, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138 y 139 bis. Cabe señalar que las infracciones a la ley migratoria que se mencionan se imponen y se calculan por día de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Pago de gastos por devolución o expulsión de extranjeros. Estos consisten generalmente en el costo del boleto del transporte del extranjero a su país de origen o procedencia, y en algunos casos los viáticos de la autoridad migratoria que la conduzca o custodie en el trayecto.

*Arrestos Administrativos.* Que es la privación de la libertad a consecuencia de una infracción a las disposiciones migratorias graves de tipo administrativo, que no podrán exceder de 36 horas.

Para que la autoridad migratoria pueda imponer una sanción, se deberá notificar al presunto infractor del inicio del procedimiento correspondiente para que éste, dentro

de los quince días siguientes, manifieste a lo que su derecho convenga y en su caso, ofrezca y aporte las pruebas de descargo con que cuente.

La autoridad debe motivar y fundar la resolución correspondiente considerando: los daños que hubieren producido o puedan producirse; el carácter internacional o no de la acción u omisión constitutiva de la presunta infracción; la gravedad de la misma; los elementos o antecedentes de reincidencia del presunto infractor así como la capacidad económica cuando se trate de multas.

Todos esos elementos, son de los que se vale la autoridad para llevar a cabo la individualización de la pena, la cual consiste en que la sanción que se imponga deberá de ser correspondiente no solamente con el hecho constitutivo de infracción sino con las propias condiciones del infractor.

Una vez concluida la fase de instrucción, se debe dictar resolución, misma que será notificada en forma personal al interesado, quien tiene un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente del que surta efecto la referida notificación para interponer el recurso de revisión.

Para su aplicación debe cumplir con lo dispuesto por la Constitución, es decir, sólo las pueden aplicar las autoridades migratorias que tengan facultad expresa para ello y motivando la causa legal del procedimiento.

*Sanciones Penales.* Sanciones penales que dicten autoridades judiciales por la comisión de un delito.

La Ley General de Población establece hipótesis normativas que constituyen lo que se denominan en la doctrina del derecho penal Delitos Especiales y como tales su aplicación compete a las autoridades judiciales.

Respecto a las sanciones de tipo penal y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 143 de la Ley General de Población, la autoridad migratoria debe en todos los casos de delito a que esa ley se refiere, presentar la querrela correspondiente ante el agente del Ministerio Público Federal.

En relación con ello, cabría aclarar que no en todos los casos de delito a que esa ley se refiere, se requiere el requisito procedimental de la querrela, sólo en los denominados especiales que señala la misma en sus artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 138 y 139, puesto que también menciona supuestos en los que se pueden tipificar delitos que se persiguen de oficio ante una simple denuncia.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el delito de tráfico de indocumentados señalado en el artículo 138 de la Ley General de Población es considerado entre los tipos penales agravados.

Es de importancia mencionar la creación de la Policía Federal Preventiva que tiene como atribuciones concurrentes con las del Instituto Nacional de Migración en cuanto



a la prioridad en la inspección del movimiento internacional de personas establecido por el artículo 16 de la Ley General de Población y en la práctica de diligencias a que se refiere el artículo 151 de la referida Ley. Así mismo excluye al personal del Instituto en la competencia de inspeccionar, dentro del territorio del país, a personas, en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tengan carácter internacional.

#### **4.6 Estaciones Migratorias**

Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros en tanto no se resuelva su situación migratoria en el país y permanecen a disposición de la autoridad migratoria.

El artículo 152 de la Ley General de Población establece que si con motivo de una verificación se desprende una infracción a las disposiciones migratorias que amerite la expulsión de un extranjero, se podrá llevar a cabo el aseguramiento del mismo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 82 que las autoridades administrativas, con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

Luego entonces el aseguramiento de un extranjero es una medida de seguridad que debe tender a corregir una irregularidad y no a sancionar con privación de libertad de una persona.

#### **4.7 Causas de Impedimento de ingreso y cambio de calidad o característica migratoria**

Al ingresar un extranjero a nuestro país deben cumplir con las condiciones que se fijan en sus permisos de Internación y Estancia, además de cumplir con las disposiciones que establecen las leyes respectivas.

Los extranjeros están obligados a cumplir con lo establecido por la Ley General de Población, su Reglamento y otras normas migratorias aplicables.

Así mismo, al entrar o salir del país deben cumplir con los requisitos exigidos por la legislación de la materia, es decir, dar cumplimiento a las condiciones: sanitarias, consulares, y migratorias.

Para que a un extranjero se le conceda la ampliación de estancia en nuestro país, prórroga o refrendo de su documento migratorio debe comprobar que está cumpliendo con las condiciones que le fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones aplicables.

Los extranjeros están obligados a avisar cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que se encuentren sujetos según su

calidad y característica migratoria. Tienen la obligación de Inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación o adquisición de la calidad de Inmigrante o la de No Inmigrante en su característica de Visitante Científico, Ministro de Culto o Asociado Religioso, Asilado Político, Refugiado o Estudiante.

Los extranjeros que tuvieren alguna de las calidades y características antes señaladas deben informar de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen, dentro de los 30 días posteriores al cambio.

Los Extranjeros que posean las características de Científicos y Técnicos están sujetos a una serie de obligaciones adicionales como son las de instruir en su especialidad a mexicanos y entregar a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de los trabajos de investigación o estudios técnicos o científicos que realicen, aún cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el exterior.

#### **4.8 Derechos, Obligaciones y Restricciones de los extranjeros**

Derechos de los Extranjeros.

Como pudimos observar en otro apartado de nuestro trabajo, los extranjeros tienen derechos garantizados en base a nuestra Constitución en el artículo 33, el cual señala que los extranjeros tienen derecho a gozar de las garantías individuales consagradas en la misma. Así mismo gozan de derechos en nuestro país sin condicionarlos a la reciprocidad, por lo que se sigue el principio de equiparación a

nacionales, pero sin olvidar que hay una restricción a sus garantías individuales contenidas en nuestra Constitución.

- Los extranjeros tienen derecho a las garantías judiciales y protección judicial en los términos que los nacionales de su Estado. Ya que los artículos 14 y 16 constitucionales consagran las garantías de seguridad jurídica, que son extensivas para nacionales y extranjeros.

- El artículo 14 constitucional, relativo a los actos privativos, establece "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Por su parte, el artículo 16 constitucional, relativo a actos de molestia, establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

- Cuando al extranjero se le considera Refugiado tiene derecho a no ser devuelto a su país de origen, ni a cualquier otro en donde su vida, libertad, o seguridad se vean amenazadas, tiene derecho a que no lo hagan abandonar el país, y a que no lo sancionen por haberse internado ilegalmente en México.

- Tiene derecho el extranjero a que nadie atente contra su vida o su integridad física, ni privarlo de su libertad, ni despojarlo de sus pertenencias, ni restringir sus derechos si no existe un documento oficial o una orden escrita emitida por autoridad competente que sustente legalmente esas acciones.

- El extranjero podrá realizar cualquier actividad siempre y cuando sea lícita y honesta, pudiendo ejercer cualquier profesión, en los casos que señale la Ley Reglamentaria del artículo 5 Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones, debe contar con cedula profesional.
- Podrá transitar libremente por el territorio nacional, salir del país y regresar a él también con libertad.
- Puede realizar inversiones y depósitos bancarios.
- Puede participar en la Constitución de empresas, como sociedades mercantiles o asociaciones civiles.
- Puede adquirir en propiedad bienes inmuebles terrenos y construcciones, salvo en una franja de 100 Km., a lo largo de las fronteras y de 50 Km., a lo largo de las costas o playas.
- Los extranjeros irregulares podría decirse que pueden acceder al servicio de salud pública de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que señala en su párrafo IV que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.
- Para que una persona tenga acceso a los servicios médicos de urgencia el único requisito para ser atendido consiste en que, a criterio de un facultativo, esa persona presente un estado de salud considerado como grave, que de no atenderse oportunamente, pondría en riesgo su integridad física y hasta su vida.
- No existe limitación alguna, ni por razón de nacionalidad ni condición migratoria, para que una persona pueda ser atendida por los servicios médicos de urgencia

proporcionados por el Estado, por ejemplo, a través de la Secretaría de Salud. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Salud.

- La atención médica que otorga el Estado a través de los Servicios de Salud debe ser proporcionada a cualquier persona sin distinción de nacionalidad o condición migratoria, incluyendo el cuidado médico que no sea considerado de urgencia, es decir, la atención médica general.

- Los principales beneficios del sistema de seguridad social del Estado mexicano incluyen los servicios de salud, atención médica, educación, entre otros, que se proporcionan de manera gratuita a todas las personas que se encuentren en territorio nacional, independientemente de su condición migratoria.

- En materia estrictamente laboral, todos los trabajadores tienen derecho a los servicios de seguridad social que se encuentran establecidos en el artículo 11 de la Ley del Seguro Social y que comprende los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales.

-Ahora bien, tratándose de trabajadores migratorios irregulares existe la obligación patronal de proporcionarles la atención médica, quirúrgica, etc., que sea necesaria cuando los trabajadores así lo requieran, en virtud de que en nuestro país la seguridad social tiene por objeto subrogarse en las obligaciones a cargo de los patrones en materia de salud de sus trabajadores; sin embargo, cuando un patrón no inscribe a su trabajador al régimen del seguro social, corre a su cargo el cumplimiento de las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social a sus derechohabientes; lo anterior en términos de lo establecido en la Fracción XIV

del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

#### Obligaciones de los Extranjeros.

Debe informar al Instituto Nacional de Migración, dentro de los treinta días siguientes a que ocurran sus cambios de actividad, de empleador, domicilio, estado civil y de nacionalidad.

Debe solicitar permiso al Instituto Nacional de Migración para realizar trámites de adopción.

Si es menor de edad debe renovar su documento migratorio FM2 cada cinco años hasta que cumpla los dieciocho años.

El Inmigrado no tendrá restricción alguna para realizar inversiones, salvo lo dispuesto por otros ordenamientos legales.

En caso de perder la calidad de Inmigrado el extranjero deberá regularizar su situación migratoria si desea permanecer en el país.

No se computará como ausencia para los efectos del artículo 56 de la ley de la materia cuando el Inmigrado demuestre que realiza estudios de Postgrado en el Extranjero, respaldado por una institución Mexicana de educación superior o cuando trabaje para la subsidiaria de una empresa mexicana en el exterior, o cuando, a juicio de la Secretaría exista causa justificada.

Restricciones de los Extranjeros.

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las restricciones a las que se ven sometidos los extranjeros son:

Restricción al goce de Derechos Políticos. El artículo 33, párrafo 2, de nuestra Constitución, nos dice que los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país, es decir, excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos, que competen a los ciudadanos, y los obliga a la abstención, a la no injerencia en los asuntos políticos.

Restricción a la garantía de Audiencia. El artículo 33 Constitucional enuncia que, el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad del juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Esta disposición restringe, de la misma manera, la garantía individual consagrada en el artículo 14 Constitucional.



Restricción al Derecho de Petición. Según el artículo 8º Constitucional, los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política podrán hacer uso de él los ciudadanos de la República. El derecho de petición, en materia política, está reservado a los ciudadanos de la República, por lo que los extranjeros no gozan de este derecho.

Restricción al Derecho de Asociación. El artículo 9º Constitucional enuncia que, no se podrá coartar derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para formar parte en los asuntos políticos del país. El presente artículo nos hace ver que los extranjeros no podrán asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Restricción a los Derechos de Ingreso, Salida y Tránsito. A su vez, en el artículo 11 Constitucional se nos dice que:

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

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO**

#### **5.1 Posibles Reformas a la Legislación en Materia Migratoria**

Para que la política migratoria nacional sea positiva para el desarrollo nacional, es necesario que la legislación de la materia tome en cuenta los factores reales de la migración, consciente de sus posibilidades de control y regulación.

Por ello en nuestro país, se debe aplicar un nuevo esquema de regulación migratoria, sustentado en el reconocimiento de quién es el persona que desea ingresar, sus conocimientos, su formación, su actividad, lo que representa su contribución en el país, no en una política basada en grupos de nacionalidades que finge no operar, y que en la realidad favorece el ingreso o no de una persona en el país.

Aunado al hecho de que se considera necesario limitar la actuación de la Administración Pública a efecto de evitar que la discrecionalidad de sus actos en los procedimientos migratorios afecte los derechos de los migrantes.

En consecuencia, nuestro trabajo de investigación nos lleva, a la sugerencia de algunas propuestas como son la modificación de algunos preceptos a Ley General de Población, en cuanto a las Calidades y Características migratorias, así como también, a la creación de un Departamento Administrativo especializado de Migración, para estar en posibilidades de atender con mayor fuerza, con mejores resultados y con personalidad administrativa la tramitación migratoria, así como

proponer que en este mismo departamento Administrativo de Migración se lleve a cabo el trámite de Naturalización.

## **5.2 Propuesta en cuanto a Calidades Migratorias**

Se hace la propuesta de que sólo haya tres Calidades Migratorias, como más adelante se mencionará, las cuales son de acuerdo a la actividad que desarrollarán los extranjeros se internan al país, ya que algunas de las Calidades y Características Migratorias están por encima de nuestra realidad y no llevan un beneficio social, económico o cultural, y no representan beneficios para los nacionales como a continuación se observa en las siguiente análisis de algunas calidades y características migratorias.

El artículo 41 de la Ley General de Población establece las Calidades por medio de las cuales los extranjeros pueden internarse legalmente en nuestro país, siendo las calidades de No Inmigrante e Inmigrante.

En el artículo 42 de la Ley General de Población se establece que para obtener la Calidad de No Inmigrante, se requiero una autorización previa de la Secretaría de Gobernación emitida por medio del Instituto Nacional de Migración; como en el caso del extranjero que se interna a nuestro país de manera temporal.

El mismo artículo antes citado define las características señaladas, precisando en su fracción III, la Característica de Visitante, la cual sería para que el extranjero pueda

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.

Así mismo encontramos que la Característica de Visitante se subdivide en varias modalidades migratorias que describen la actividad específica que un extranjero realiza dentro del territorio nacional, dentro de una característica migratoria, pero analizaremos y proponemos la unificación de las siguientes como son:

**Característica Migratoria de VISITANTE con modalidad de TÉCNICO.** Es cuando el extranjero se dedique a actividades técnicas, pero cabe hacer una crítica en el sentido de que estos extranjeros son aquellos que se internan al país para desarrollar una actividad que en nuestro país ninguna persona puede realizar y que por ello el extranjero tiene la obligación de capacitar a mexicanos para que se realice una contraprestación de esta visita del extranjero, lo cual no se realiza y por tanto se convierte en un engaño.

Se han podido constatar casos en los que los extranjeros se internan bajo esta característica, como por ejemplo, en el ramo empresarial, donde se busca, en la inteligencia de los abogados, la denominación adecuada para engañar a la autoridad migratoria y esta en su papel de supuestamente engañada, autoriza sin más requerimientos el trámite en esa modalidad, lo cual ocasiona lesionar los intereses de los nacionales.

En el artículo 50 de la Ley General de Población menciona que:

Todos los extranjeros que realicen en México investigaciones o estudios técnicos o científicos, entregarán a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de dichos trabajos, aun cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el extranjero.

De este artículo se desprende igualmente un engaño, y por ende no se aplica, ya que en la práctica existen casos irregulares que no cumplen con dicho precepto, ocasionando que sea una forma recurrida por parte de empresas públicas o privadas para internar extranjeros, al no haber una estructura adecuada para realizar esta supervisión y hacer cumplir con lo establecido en la Ley migratoria, ya que si se realizaran todo tipo de capacitaciones, e investigaciones, estudios técnicos o científicos que entregaran los extranjeros obligados a estos, los nacionales pudieran tener mayores oportunidades en el país, sin necesidad de que un extranjero ocupe puestos o cargos que no les corresponden.

Así, se considera necesario fortalecer las facultades de supervisión de la autoridad migratoria a efecto de verificar que el ingreso de los migrantes realmente cumple con su finalidad y que los resultados de su trabajo son ciertos, ya que con ello además de proteger el mercado laboral nacional se hace más eficiente el ingreso de extranjeros.

Asimismo, los requerimientos que están enumerados en el artículo 163 fracción II del Reglamento de la Ley General de Población que se enumeran a continuación, sentimos que se encuentran rezagados para regular nuestra actual realidad, por lo cual se pretende proponer que se modifiquen:

a) Solicitud formulada por institución pública o privada que pretenda utilizar los servicios manifestando la naturaleza del proyecto o actividad en que intervendrán y el tiempo estimado de su estancia,

Consideramos que esta carta solicitud deberá ser realizada por institución pública o privada, en la cual tendrá que describirse la naturaleza del proyecto a realizarse, así como determinar el tiempo estimado de duración de dicha actividad, esto para tener la seguridad de que las fuentes de trabajo de los nacionales estarán respetadas.

- b) Copia de la carta invitación de la institución pública o privada de que se trate o copia del contrato de prestación de servicios profesionales o de transferencia tecnológica de patentes o marcas.

Este requisito lo tendrá que cumplir el extranjero y la empresa o institución pública o privada que pretenda internar al extranjero, así como también la autoridad migratoria tendrá que analizar de manera estricta las condiciones con las que las partes se relacionan jurídicamente para determinar el plazo adecuado para que se cumpla dicho requisito y observar el beneficio de los nacionales y el seguimiento para que el extranjero permanezca sólo el tiempo que sea autorizado de manera temporal, toda vez que de lo contrario ocasionaría un daño al mercado nacional.

De los anteriores requisitos señalados se aprecia que para que se realice la internación de un extranjero con la Calidad de Visitante Técnico, no debe haber un mexicano con los conocimientos que se requiere para desarrollar esa ocupación o técnica, por lo cual se requiere de este extranjero, más sin embargo, se le imponen una serie de obligaciones al mismo tiempo para que permanezca más tiempo en el país, si su finalidad es salir del país al término de dicha prestación, término que deberá expresarse en su documento migratorio, lo que no acontece, ocasionando la pérdida de empleo para los mexicanos.

Por ello, se considera que proporcionará una mayor seguridad al extranjero como al nacional el hecho de que se precise la fecha de la salida, el cual si bien será aproximado, al estar validado por la institución obliga al cumplimiento de la presentación del informe de resultados.

Consideramos que la característica migratoria de Técnico deberá ser analizada objetivamente y determinar criterios que no permitan el mal uso de esta característica migratoria por los extranjeros y las empresas que solicitan sus servicios y concluir con la prohibición de la residencia de este tipo de extranjeros que no cumplen con los supuestos establecidos en la legislación migratoria, con el objetivo de proteger a los nacionales en las cuestiones antes mencionadas.

Un punto importante que se debe comentar es que se requiere de una mayor participación de las Universidades y de las autoridades en materia educativa del país para contar con las carreras técnicas necesarias en el país, ya sea por medio de becas en el extranjero u otro similar, ello para frenar la invasión de extranjeros que se internan con esta característica migratoria.

Lo anterior también aplica para los extranjeros inmigrantes, siendo el objetivo el mismo en una y otra forma migratoria y en obvio de repeticiones solamente señalamos las antes expuestas.

**Característica Migratoria de VISITANTE con la modalidad de CARGO DE CONFIANZA.** Esta característica migratoria se aplica a extranjeros que se internan al

país para ocupar cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en nuestro país, 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 del extranjero.

Respecto de esta característica migratoria se deben establecer criterios objetivos, para determinar la viabilidad de la internación de extranjeros al país, criterios que deberán evitar limitaciones a miles de profesionistas nacionales quienes pierden oportunidades profesionales, pues cualquier cargo de dirección está excluido para ellos, y consecuentemente queda a disposición de los extranjeros que vienen a prestar sus servicios a empresas públicas o privadas.

En otro punto, el criterio para determinar si existe duplicidad en un puesto o cargo de confianza, no está claramente regulado por la autoridad migratoria, además de que carece de una eficaz supervisión por las autoridades para detectar fehacientemente cuáles son los puestos que ocupan los extranjeros en las empresas con residencia en el país.

Aquí consideramos pertinente la participación de las autoridades laborales para que supervisen y opinen si en verdad es una plaza de confianza, con características de dirección, y no sólo una denominación que afecta el mercado laboral y genera además incertidumbre jurídica, así como también posibles abusos por parte de la autoridad migratoria.



**Calidad Migratoria de Inmigrante con la Característica de CARGO DE CONFIANZA.** Respecto de esta característica podemos decir que es la más recurrida por las empresas públicas o privadas constituidas en el país, y que muchas veces constituidas con capital extranjeros, lo que visiblemente genera desempleo para los nacionales, ya que por regla general estas empresas prefieren gente extranjera que ocupe los puestos de administración, gerencias, administradores y demás denominaciones que se han habilitado para permitir el acceso de extranjeros a ocupar cargos dentro del país.

En el artículo 183 del Reglamento de la Ley General de Población enumera los requisitos que deberá cumplir el extranjero para otorgarle la autorización del extranjero, con relación al artículo 48 fracción IV de la Ley General de Población, y que señalan los siguientes requisitos:

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

Debiéndose además exponer los motivos de esa solicitud y sobre todo que dicha plaza no pueda por sus características ser ocupada por un nacional.

Este requisito es general, ya que establece que la empresa que pretenda internar al extranjero deberá solicitarlo por escrito ante la autoridad migratoria.

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

Este requisito no se valora de manera objetiva por el personal de migración, toda vez que la valoración de los puestos o cargos de absoluta confianza resulta engañosa y protectora para los que realizan los trámites migratorios, siendo que autorizan la mayoría de los trámites, generando el daño a las fuentes de trabajo de los nacionales. Por ello también deberá participar la autoridad laboral.

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

Podemos decir que este requisito no es tal, ya que no tiene nada que ver con los que la Ley establece para solicitar la internación de un extranjero, por lo que establece la obligación de la empresa o institución para notificar de cualquier cambio a las condiciones por las cuales se otorgó la autorización de internación, además de establecerse los requisitos más de fondo para saber si los extranjeros son de beneficio nacional para el país.

IV. Para solicitar esta característica migratoria, el extranjero deberá presentar:

- a) Carta oferta de trabajo de la empresa o institución o el contrato de prestación de servicios. En ambos documentos deberá indicarse que su vigencia se sujeta a la autorización correspondiente de la Secretaría;
- b) Acta constitutiva de la empresa o constancia expedida por notario público en que conste la denominación, objeto social y el domicilio de la empresa, o la constancia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, y
- c) Última declaración del pago de impuestos de la empresa.

Respecto de este apartado se puede observar que dos de los tres requisitos son propios de la empresa en lo referente al pago de sus impuestos y su acta constitutiva o en su caso constancia de notario público, respecto de los requisitos de fondo para

determinar si la internación es benéfica para el país, ninguno de los requisitos señalados son aptos para determinar el beneficio de la internación, ocasionando el descuido de la seguridad de los nacionales en cuanto al cargo o puesto que pudieran desempeñar.

Así pues, consideramos que las circunstancias por las que se internan los extranjeros y los requisitos establecidos en la legislación migratoria, no cumplen con el objetivo del Instituto Nacional de Migración, generando esto un daño a la economía interna y social de nuestro país.

Consideramos que se deben aportar normas internas que permitan regular la internación del extranjero en cuanto a que el puesto o cargo de confianza que se desea desempeñar sea el correcto, por lo que se deberá definir y limitar los puestos o cargos de confianza de una empresa, así como establecer los supuestos que puedan regularse para definir el número de extranjeros que pueden internarse al país para ocupar un puesto de confianza, la cual es considerada por simples denominaciones, y en ocasiones por una persona física, además de establecer si ese puesto puede ser desarrollado por nacionales y a su vez tener alguna protección a los nacionales.

Además de la obligación de presentar los programas y avances logrados por el personal y avances logrados por el personal de dirección, los cuales podrán ser evaluados por la Secretaría de Economía, ya que podrían ser un indicativo de la idoneidad de permitir la internación de un extranjero.

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

De esta fracción, se desprende que para otorgar la prórroga de la autorización al extranjero el requisito esencial que requiere la autoridad migratoria, es una carta expedida por la empresa o institución que solicitó la internación del extranjero, por lo que no hay más requisito que ese, dejando observar que hay una falta de regulación que observe verdaderamente el motivo y el beneficio de la internación del extranjero a nuestro país. Por lo que para comprobar el beneficio, serviría también el dictamen de la Secretaría de Economía.

**Calidad Migratoria de No Inmigrante con la modalidad de VISITANTE CARGO DE CONFIANZA.** En esta calidad migratoria (con la intención temporal de permanecer en el país) los requisitos son similares a los del supuesto anterior, por lo que no los mencionaremos por ya haberlos expuesto en la calidad migratoria de Inmigrante, así como los comentarios que ya han quedado mencionados, no omitiendo sin embargo, decir que son requisitos muy generales que realmente no conllevan a obtener el bienestar social y económico de nuestro país.

Solamente señalando que desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos es de señalarse que si bien todo Estado debe de protegerlos, también lo es que su obligación primigenia es con sus nacionales, por lo cual la protección de sus libertades y derechos no puede considerarse discriminación siempre y cuando se les

permita a los extranjeros ingresar pero si es necesario establecer y precisar con exactitud los requisitos para su ingreso.

Ahora bien, los requisitos para la prórroga de la autorización se establecen en el artículo 163 del Reglamento de la Ley General de Población en su fracción V, y consisten en la carta de ofrecimiento de trabajo, el último pago de impuestos de la empresa empleadora, además un requisito consistente en que si la autoridad migratoria considera conveniente, los extranjeros deberán exhibir los documentos que acrediten la capacidad y el acta constitutiva de la empresa para acreditar su legal constitución.

Como se puede apreciar de los requisitos mencionados anteriormente de manera breve, observamos que estos requisitos son incompletos para dar seguridad a los nacionales en cuanto a las fuentes de trabajo, generando con esto un gran daño.

Es por ello, que en esta característica la autoridad migratoria deberá establecer la limitante de otorgar sólo en una ocasión la prórroga y cumplido el término el extranjero deberá dejar el país, además se deberá de establecer un determinado tiempo para volver a solicitar de nueva cuenta la internación del extranjero al país bajo alguna de las características migratorias enumeradas en la Ley.

El Visitante con Cargo de Confianza, podemos decir, es una actividad socorrida cuando se pretende internar a un extranjero que no reúne los requisitos como profesional o técnico, ya que en la práctica llegan a solicitar bajo esta figura, para

internar a extranjeros que por ninguna otra característica podrían ingresar a territorio nacional, práctica común para engañar a la autoridad migratoria, más aún que no se tiene la precisión de cuando acreditarán que tienen la capacidad para desempeñar el cargo.

Otro punto importante es que las calidades migratorias de No Inmigrante e Inmigrante en su característica migratoria de Cargo de Confianza, la autoridad migratoria deberá realizar estudios de empresa para determinar la estructura para este tipo de organización mercantil para determinar y establecer cuántos puestos de cargo de confianza son necesarios para cada empresa, sin que puedan maquilarse o inventarse puestos para permitir la internación de extranjeros a ocupar puestos que pudieran corresponder a nacionales.

Deberá intervenir la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a efecto de pronunciarse sobre la procedencia de la clasificación que se haga del personal.

Adicionalmente, deberá restringirse el número de extranjeros en empresas dependiendo de la inversión extranjera y la capacidad de las empresas reflejando el bienestar para el país y para los nacionales, toda vez que el fin último es proteger a los nacionales y preferir a los mismos sobre los extranjeros, pero no quedando los puestos bajos para los nacionales, sino apoyando para que los nacionales ocupen puestos de dirección y que los extranjeros empiecen a depositar además de su dinero su confianza en los mexicanos en los puestos de dirección.

Esto además deberá de realizarse con la finalidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 32 párrafo final de la Constitución Política de los Estados Unidos, no sólo en el gobierno sino en general.

**Calidad Migratoria de Inmigrante con la característica de FAMILIARES.** La Secretaría de Gobernación por medio del Instituto Nacional de Migración deberá determinar y estudiar la posibilidad de que dichos extranjeros tanto menores de edad como mayores, puedan ocupar puestos del país, siendo se dan casos hoy en día en que desde la cónyuge hasta los hijos, han desplazando a los profesionistas de nuestro país.

Es de importancia analizar esta característica migratoria por las cuestiones ya señaladas y porque su internación puede que no represente problema, ya que los familiares de extranjeros se internan para vivir bajo su dependencia económica, pero a futuro representan menos puestos de trabajo para los nacionales, ya que los mismos en caso de permanecer en el país, ocupan puestos importantes o de nivel mediano, quitando puestos que pudieran corresponder a los nacionales, por ello la importancia de hacer modificaciones a esta característica migratoria en ambas calidades migratorias.

Los requisitos se encuentran establecidos en el artículo 186 del Reglamento de la Ley General de Población, haciendo referencia a los Inmigrantes regulados en el artículo 48 fracción VII de la Ley General de Población, siendo los siguientes:

I. La solicitud deberá hacerla la persona bajo cuya dependencia económica vaya a vivir el interesado, quien deberá acreditar su calidad de Inmigrante, Inmigrado o comprobar su nacionalidad mexicana;

Este requisito es de forma y no de fondo, ya que no hace alusión a los beneficios de la internación de dicho extranjero, solamente requiere que la solicitud del trámite sea presentada por el extranjero, el Inmigrado o el mexicano que vaya a ser el que se haga cargo económicamente del extranjero.

Por ello además deberá de acreditarse su capacidad económica para solventar los gastos y necesidades del dependiente.

II. El solicitante deberá probar el vínculo que requiere la Ley. Cuando se trate del cónyuge deberá manifestarse el domicilio conyugal;

De este requisito podemos observar que igual que el anterior, no refleja el beneficio de la internación de dicho extranjero al país y por lo tanto la internación de su familia, que a futuro ocupará puestos dentro de empresas constituidas en el país.

III. Los hijos y hermanos del solicitante sólo podrán ser admitidos dentro de esta característica, cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable;

De este requisito observamos que pretende ser protector a los nacionales, pero sólo aparentemente, ya que con posterioridad este extranjero ocupará un puesto, con sólo tener una propuesta de una empresa que se interese en sus servicios tendrá que solicitar la carta de ofrecimiento de trabajo para que pueda cambiar su característica migratoria a Visitante Cargo de Confianza o Técnico dependiendo de la empresa y el puesto que puedan maquilar.



IV. El solicitante acreditará su solvencia económica, la cual deberá ser suficiente, a juicio de la Secretaría, para atender las necesidades de sus familiares;

Este requisito solo es superficial, ya que la autoridad migratoria determina que los recursos del extranjero son suficientes para el sostenimiento de la familia, por lo que es superficial esta determinación.

V. Los Inmigrantes familiares podrán realizar actividades económicas, remuneradas o lucrativas, cuando a juicio de la Secretaría existan circunstancias que lo justifiquen.

Atendiendo a las circunstancias de cada caso, la Secretaría podrá otorgar autorizaciones para realizar las actividades a que se refiere el párrafo precedente a los familiares de los representantes diplomáticos o consulares de otro país acreditados en México,

Podemos observar que en este requisito se observa la mala aplicación de las normas para la protección de los nacionales, toda vez que permiten que los familiares puedan emplearse para realizar actividades lucrativas ocupando puestos que bien pudieran ser ocupados por nacionales.

Se debe regular proponiendo límites a las autorizaciones para los familiares de los extranjeros que se ha internado, para así proteger los puestos de los nacionales y más aún, a los familiares de los agentes diplomáticos, siendo que por naturaleza del cargo no debe permitirse ocupar cargos lucrativos a extranjeros.

VI. Al solicitar el refrendo anual se deberá justificar que la persona bajo cuya dependencia económica vive el inmigrante familiar cuenta con los recursos suficientes para su sostenimiento. En su caso, deberá presentarse constancia de que subsiste el vínculo matrimonial.

En este requisito tampoco se observa claramente cómo la autoridad migratoria pretende proteger los intereses de los nacionales, con una política de permitir la

entrada a todo extranjero que pretende internarse al país y donde las condiciones de trabajo resultan favorables para ellos, por ser extranjeros, sobre la imagen que se tiene sobre los nacionales.

**VISITANTE DEPENDIENTE ECONÓMICO.** Como ha quedado señalado en la característica migratoria de familiares en la calidad de Inmigrante, esta característica migratoria es similar y la necesidad de establecerse es la misma que la de los Inmigrantes.

Como característica migratoria no aparece en la Ley General de Población, en la parte de No Inmigrante, lo que deja una incertidumbre a las personas que aplican las normas, ya que por analogía aplican los requisitos mencionados en el punto anterior, los cuales como hemos comentado no son por mucho los que requiere el país para proteger a los nacionales.

La parte de la Ley General de Población en la que aparece en su artículo 42 fracción XI, hace referencia a la característica migratoria de corresponsal, siendo que señala:

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

XI.- CORRESPONSAL.- Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá 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.

Del anterior artículo podemos decir que esta figura no puede estar permitida en estas normas migratorias, siendo que como hemos mencionado se tiene que limitar el cambio de característica migratoria a alguna otra que perciba remuneración por sus servicios.

Estos extranjeros son los que se internan para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, pero vemos que con el tiempo, solicitan el cambio de Característica Migratoria a alguna otra que perciba remuneración por sus servicios dejando a un lado a los nacionales para estos puestos.

Se desprende la necesidad un esquema ágil para la creación de calidades y característica migratorias, que regulan las actividades que realicen los extranjeros, atendiendo a su contribución en el desarrollo nacional, por ello consideramos que una forma adecuada puede ser el crear tres calidades migratorias como:

***Inmigrante Temporal***, que es el extranjero que se interne al país con propósito de permanencia temporal, para realizar turismo, en tránsito, como visitante local y visitante distinguido. El extranjero bajo esta característica migratoria no podrá tramitar cambio de calidad migratoria ni de actividad.

***Inmigrante Residente***, que es el extranjero que se interna a territorio nacional con un propósito de residencia para realizar actividades a largo tiempo, mismo que podría ser prorrogado hasta por cuatro veces más, y en la cual se podría dividir en las siguientes características migratorias:

**Visitantes**, dentro de esta característica el extranjero podrá realizar todo tipo de actividades para cada una de las cuales deberá de presentar requisitos específicos, pero de ninguna manera se abordará como modalidades ya que todos son visitantes, así tenemos que se podrán ejercer actividades de: profesionista, rentista, inversionista, estudiante, cargo de confianza, científico, técnico, artista o deportista, investigador, ministro de culto, corresponsal, estudiante, dependiente económico y asimilado.

Inmigrado, que es el extranjero con residencia definitiva en el territorio nacional, el cual podrá dedicarse libremente a cualquier actividad lícita y honesta, debiendo dar únicamente aviso a la autoridad migratoria.

El Refugiado y el Asilado Político, se mantendrán con el concepto que maneja nuestra Ley con las mismas reglas.

Con este nuevo esquema migratorio se establece un mecanismo de facilitación y promoción de estancia a los extranjeros que son benéficos para el desarrollo nacional, siendo equilibrado dicho requisito con los establecidos en cuanto a permanencia en el territorio nacional a aquellos que para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización.

Lo anterior permitirá que únicamente los extranjeros que lo deseen realmente, puedan obtener la nacionalidad mexicana por naturalización, así también el matrimonio fraudulento se ve menos socorrido y se establece un esquema migratorio

ágil y menos sobre regulado como el actual, ya que esto es signo de ineficacia normativa, e incertidumbre jurídica.

### **5.3 Artículos que deben modificarse en materia migratoria**

Ahora bien, en el presente trabajo podemos hacer un análisis con aquellos artículos que deben ser aplicados o en su caso modificarse con respecto al tema migratorio; en los que la autoridad migratoria deberá poner más atención en la temática en la autorización o rechazo de los trámites migratorios, también realizar cambios de personalidad y carácter de los funcionarios y determinar las funciones de forma eficaz.

#### **Artículo 1º del Reglamento de la Ley General de Población.**

Artículo 1.- Las disposiciones de este Reglamento 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.

Como observamos hay términos como el plan nacional de población y a la fecha el índice de crecimiento de la población esta fuera de control, además de incluir todo aquel extranjero que por sus intereses, decide permanecer de manera definitiva en nuestro país. La propuesta es integral, lo cual quiere decir que debe estar integrado en este tipo de controles para evitar mayores consecuencias y perjuicios de los nacionales.

En las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, no existe un verdadero departamento que cuente con el personal y trasportes adecuados que realice de manera eficaz las inspecciones para corroborar las actividades de los extranjeros, ya que se han corroborado casos en que rara vez se hacen las verificaciones por falta de personal y transporte para llevarlas a cabo, por ello la preocupación e intención de llevar a cabo una modificación a las características migratorias para tenerlas en una misma y reducir la manera de fraude a la ley, permitiendo la entrada a tantos extranjeros que lo solicitan.

Artículo 31.- Los programas sobre distribución de la población establecerán las medidas necesarias para lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, con el fin de aprovechar óptimamente los recursos naturales del país, así como de procurar la preservación de los mismos y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Para el logro de los fines establecidos en el párrafo anterior, el Consejo promoverá la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades, conforme a su competencia y objeto, en materia de desarrollo regional y urbano, ecología y conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Como se puede observar existen lineamientos sobre regulación de entrada de los extranjeros que pretenden hacerlo en una de las características migratorias como Cargo de Confianza, Técnicos, y Familiares y/o Dependientes económicos, entonces, nos preguntamos cual es la razón de que exista un sin número de extranjeros en el país, y esa respuesta la tenemos en la mayoría de las personas preocupadas por esta situación, y es que existen muchas manipulaciones en los documentos requeridos al extranjero y tolerantes en la calificación de los mismos.

Un punto importante consiste en proteger a los mexicanos y precisamente esto es la tarea que menos hace la Secretaría de Gobernación, por medio del Instituto Nacional de Migración, por ello la necesidad de llevar a cabo una modificación en las

características migratorias, además de hacer cambios en la estructura del Instituto Nacional de Migración tanto en el personal que lo integra como en el sistema sobre los estudios para autorizar o negar los tramites sobre cada caso en particular.

En el artículo 106 del Reglamento de la Ley General de Población señala los casos en que la autoridad migratoria podrá negar la entrada a los extranjeros, la permanencia, el regreso o el cambio de Calidad o Característica migratoria, enumerando los siguientes:

- I. Cuando no tengan documentación migratoria o tengan impedimento para ser admitidos;
- II. Cuando hayan infringido las leyes nacionales, observado mala conducta durante su estancia en el país, o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- III. Cuando hayan infringido la Ley, este 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 Ley;
- 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 infectocontagiosa, que constituya un riesgo para la salud pública o que no se encuentre física o mentalmente sano, a juicio de la autoridad sanitaria.

En cuanto al artículo antes mencionado, cabe hacer algunas observaciones. Se menciona que se prohíbe la entrada al extranjero, cuando no tenga la documentación requerida, y en este punto la propuesta es simple, el de exigir la documentación que haya sido previamente señalada para permitir la internación de un extranjero y no tratar de justificar una calidad con una serie de documentos que no resultan idóneos para acreditar lo requerido en la ley.

Para ejemplificar mejor, cabe mencionar una situación real, como es el caso de extranjeros de nacionalidad cubana, ya que nuestro país resulta difícil su internación,

sin embargo logran ingresar a nuestro país, aún y cuando esta nacionalidad es una de las restringidas y nos preguntamos cómo hace el extranjero cubano para ingresar a nuestro país, y la respuesta es la actitud de las autoridades migratorias en particular la encargada de los puestos del Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, quienes permiten sin mayores requisitos su ingreso, es por ello que se debe cumplir con las disposiciones legales dictadas para cada caso en concreto. De ahí que sea importante precisar que documentos se pueden presentar para que sea procedente la internación y no dejarlo al arbitrio de la autoridad.

En muchos casos la internación de un extranjero no resulta muy buena para nuestro país, pero se realiza consideramos, por falta de precisión de la Ley migratoria y de una verdadera protección a los intereses del país, toda vez que todo extranjero que pretenda internarse a nuestro país, le quita una oportunidad a los nacionales en cuanto a ocupar cargos o puestos de las empresas establecidas en nuestro país, por lo cual las Universidades como las empresas multinacionales deberían de tomar en cuenta a los mexicanos para que tomen de ahí a sus gerentes, directivos, jefes de área y demás personal y no haya necesidad de traerlos de la planta de Suiza, Alemania y otras.

Además en el artículo 107 del Reglamento de la Ley General de Población, se establece que la Secretaría de Gobernación, podrá negar la permanencia o el regreso al país, así como el cambio de calidad o Característica migratoria, a los



extranjeros en los puestos contenidos en las fracciones I, II y III del artículo 37 de la Ley General de Población, que enumera los siguientes casos:

Artículo 37.- 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:

- I.- No exista reciprocidad internacional;
- II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V.- Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI.- Hayan infringido esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos;
- VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o
- VIII.- Lo prevean otras disposiciones legales.

En el artículo 32 de la Ley General de Población señala a la letra:

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

En este caso ambos artículos son letra muerta ya que no se cumplen, toda vez que como ha sido señalado en párrafos anteriores la autoridad no los aplica sobre todo cuando de limitar el ingreso de extranjeros se trata, lo cual puede ser perjudicial para la economía nacional.

Podemos comentar respecto de este artículo que en cuanto al personal que tiene a su cargo esta Secretaría, resulta claro que no es suficientemente objetiva, toda vez que basta con darse cuenta, de que el número de empresas que se encuentran en nuestro país no son revisadas fehacientemente en cuestión del número de personal que tienen a su cargo, ya que con mostrar una simple lista de personas y cargos no es suficiente para poder autorizar o no la entrada de extranjeros y ocupar cargos o

puestos en nuestro país, por lo que es claro de que a los mexicanos los dejan fuera para ocupar estos cargos.

Otro artículo que podemos mencionar es el artículo 133 del Reglamento de la Ley General de Población que expresa:

Artículo 133.- El Instituto, en el ejercicio de sus funciones, procurará que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país. En ello, se preservará la seguridad y soberanía del país, en pleno apego a la ley y con amplio respeto a los derechos de los migrantes.

Este artículo establece la obligación de la autoridad migratoria de verificar que el movimiento extranjero favorezca al desarrollo económico, social y cultural del país, situación que en la realidad deja mucho que decir, toda vez que el beneficio en todos los casos es para la empresa multinacional que tiene sus intereses en el país y que poco a poco los sacan de las fronteras de México y que el costo de vida, les resulta poco prometedor, mientras gente mexicana con preparación busca oportunidades en los países extranjeros, existiendo una clara “fuga de cerebros”.

Aquí es de señalarse que si bien los migrantes tienen derechos y estos deben respetarse por las autoridades migratorias ello no implica que no puedan negarse a la internación de los extranjeros, sobre todo cuando no cumpla con los requisitos señalados por la ley.

El artículo 139 del Reglamento de la Ley General de Población establece:

Artículo 139.- Los extranjeros y extranjeras sólo podrán dedicarse a las actividades expresamente autorizadas por la Secretaría, y cuando así proceda o se estime necesario, se señalará en la autorización correspondiente el lugar de su residencia.

En los casos que lo requiera el interés público, la Secretaría por medio de disposiciones administrativas de carácter general, podrá establecer restricciones al lugar de residencia o tránsito de los extranjeros y extranjeras, o cualquier modalidad respecto de las actividades a que éstos se dediquen.

La crítica a este artículo consiste en que la autoridad migratoria no cuenta con la organización ni la infraestructura efectiva para realizar las inspecciones requeridas como ya lo hemos mencionado, para constatar sobre el cumplimiento de las condiciones de los extranjeros que son otorgadas para internarse al país, por lo que resulta importante, el inyectar los recursos a la policía migratoria a efecto de que esta verifique que los extranjeros y el personal mexicano que promueve su internación, esté consciente del cumplimiento de las condiciones otorgadas, las cuales no podrán ser en perjuicio de los mexicanos.

#### **5.4 Propuesta de la creación de un Departamento Administrativo de Migración**

Como mencionamos al inicio del presente Capítulo proponemos la creación de un Departamento Administrativo de Migración, para favorecer la integración de los programas migratorios en un marco integral de desarrollo nacional. Este Departamento Administrativo, podrá celebrar Convenios y Acuerdos Migratorios a través de su titular, generando compromisos internacionales con un sustento legal real, ya que a la fecha se tiene conocimiento de que se han firmado compromisos internacionales por la autoridad migratoria nacional, principalmente con autoridades estatales de Estados Unidos de América, o con representantes de autoridades migratorias de dicho país y de países como Guatemala, etc., sin contar con la personalidad jurídica para el efecto, por lo que dichos compromisos están viciados de nulidad, lo cual es grave en un marco jurídico de relaciones internacionales.

Este Departamento Administrativo, el cual encuentra su fundamento en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permitiría contar con una autoridad migratoria con personalidad jurídica y patrimonio propio, deberá tener una estructura orgánica, que cuente con la posibilidad de atender en plano de igualdad de decisión con las Secretarías de Estado, una autonomía plena de administración de recursos, con cuatro delegaciones regionales y treinta y dos delegaciones estatales, delegaciones aeroportuarias y portuarias ubicadas en los puntos de internación con mayor flujo migratorio como el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, también en los Puertos como Cozumel, Veracruz, Mazatlán, etc.

El Departamento Administrativo Migratorio deberá contar con la siguiente estructura orgánica: Al frente del Departamento estará el Jefe de Departamento de Migración, contando con el apoyo de Secretarios Generales, de los Coordinadores Generales: Jurídico y de Comunicación Social, así como tres Secretarías Generales pudiendo ser las siguientes:

La Secretaría General de Inmigración que contaría con las Direcciones Generales de: Regulación Migratoria, Verificación Migratoria, Control de Puntos de Internación, Delegaciones Regionales, Estatales y de Puntos de Internación, y el de Naturalización.

La Secretaría General de Política Migratoria, que contaría con las Direcciones Generales de: Planeación, Programación, Estadística e Informática; Dirección

General de Relaciones Interinstitucionales; Dirección General de Relaciones Internacionales; Dirección General de Programas Especiales.

La Secretaría General de Administración de Recursos Humanos y Financieros, que contaría con las Direcciones de Generales de: Recursos Humanos, Recursos Materiales, Presupuesto, Capacitación, Servicio Profesional de Carrera.

Podemos decir que es necesario que se reconozca la Naturalización como el último acto jurídico de un extranjero, por lo cual esta función debería estar a cargo de la autoridad migratoria y por tanto correspondería determinar qué extranjero es digno de adquirir la nacionalidad mexicana y con ello todos los derechos que a un nacional se le confieren por nuestra legislación.

Ahora bien, *el Jefe de Departamento Administrativo tendría las siguientes facultades:*

1. Establecer, dirigir y controlar las políticas migratorias, así como planear y coordinar, en términos de la legislación aplicable;
2. Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos relevantes encomendados al Departamento Administrativo;
3. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de la República le confiera en el marco de la materia migratoria;
4. Formular u proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, programas, órdenes y demás disposiciones sobre los asuntos de competencia del Departamento Administrativo;
5. Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego de que se inicie el periodo ordinario de sesiones, del estado que guarde el Departamento Administrativo e informar, siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las cámaras que lo integran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente al ramo de sus actividades;

6. Refrendar, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
7. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales, en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal, pudiendo ser suplido de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento;
8. Establecer y presidir, en su caso, las comisiones, consejos y comités internos que sean necesarios para el buen funcionamiento del Departamento Administrativo, así como designar a los integrantes de los mismos;
9. Aprobar la organización y funcionamiento del Departamento Administrativo;
10. Expedir el Manual de Organización General del Departamento Administrativo y disponer su publicación en el D.O.F.;
11. Designar a los servidores públicos superiores del Departamento Administrativo, así como ordenar la expedición de nombramientos y resolver sobre las propuestas que formulen los servidores públicos superiores para la designación de su personal de confianza y creación de plazas;
12. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por él mismo y por los servidores públicos y unidades administrativas que le dependan directamente, así como los demás que le correspondan;
13. Aprobar y expedir las Condiciones Generales de Trabajo del Departamento Administrativo;
14. Designar y remover, en los términos de las disposiciones aplicables, a los representantes del Departamento Administrativo en los órganos de gobierno en las entidades paraestatales que coordine y en aquellas entidades y organismos nacionales e internacionales en que participe;
15. Someter a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, previo dictamen de la Secretaría Hacienda y Crédito Público, los programas sectoriales en materia migratoria, vigilando su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y coordinar su ejecución, control y evaluación;
16. Aprobar el Programa Operativo Anual y el anteproyecto de presupuesto anual del Departamento Administrativo;

17. Coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las acciones que favorezcan el correcto desarrollo de las políticas migratorias nacionales;
18. Suscribir convenios y acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas;
19. Suscribir acuerdos y convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; y
20. Las demás que con carácter no delegable le confieran otras disposiciones legales y reglamentarias o le otorgue el Presidente de la República.

*El departamento Administrativo de Migración tendría las atribuciones siguientes:*

1. Coordinar y orientar, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;
2. 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 actividades que los extranjeros desarrollan en el territorio nacional y sujetarlos a las disposiciones legales aplicables;
3. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento de la calidad migratoria y cambio de actividad de los extranjeros en el territorio nacional de acuerdo a la legislación nacional;
4. Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones de calidad y actividad de los extranjeros en el territorio nacional siempre que se acredite una aportación y mejora al país;
5. Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que señala la Ley de la materia y su Reglamento;
6. Expedir las formas migratorias;
7. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos legales que corresponda;
8. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar la circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales, federales, de puntos de internación y otras autoridades que considere pertinente;
9. Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;
10. Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;

11. Elaborar, aplicar y controlar las estadísticas de entrada permanencia y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;
12. Llevar el control del movimiento migratorio nacional;
13. Determinar las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y las políticas de inmigración que convengan al país;
14. Expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;
15. Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana y expedir el documento de registro correspondiente;
16. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
17. Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;
18. 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;
19. Asegurar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley de la materia, cuando el caso lo amerite;
20. Determinar los puntos de internación o suprimirlos temporal o definitivamente;
21. Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;
22. Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;
23. Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Departamento Administrativo de Migración;
24. Establecer y definir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables en materia migratoria;
25. Elabora y dictar convenios, acuerdos y bases de coordinación con dependencias y entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;
26. Elaborar y diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos de carrera del Departamento Administrativo de Migración;
27. Determinar las acciones para prevenir la comisión de delitos en materia migratoria;



28. Actuar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los casos que corresponda.

A partir de los criterios, podemos señalar que la definición de la política migratoria debe recaer en el titular del Departamento Administrativo de Migración, pero siempre deberá de preocuparse el crecimiento y desarrollo de los nacionales, así como la ley en los procedimientos migratorios para mayor certidumbre jurídica de los extranjeros.

La estructura orgánica de este Departamento Administrativo, debe atender al problema de la inmigración y emigración, partiendo de la consolidación de políticas migratorias reales, producto del estudio y proyección, de la política interna y externa, como un factor de desarrollo nacional.

Esta creación del Departamento Administrativo de Migración, consideramos que debe ser un proyecto que quizá en algunos años pueda ser realizado, por tanto, nos conformaríamos con fortalecer uno de los puntos de mayor flujo de migrantes en el territorio nacional como lo es el Aeropuerto de la Ciudad de México, este se encuentra actualmente bajo el control del Delegado Regional del Distrito Federal, y con una atención supeditada a una autoridad inferior, es por ello que resulta pertinente que el citado aeropuerto, se encuentre al cargo de un Delegado Regional, el cual no sólo tenga facultades de internación y salida, sino que resuelva inclusive asuntos de permanencia, en este punto de internación donde se concentra el mayor flujo migratorio del país, por lo que es necesario fortalecer el control y verificación

migratoria del mismo, por lo que se propone que este Delegado Regional cuente con las atribuciones siguientes:

*En materia de Internación:*

1. Revisar la documentación migratoria al ingresar al país, respecto a todas las nacionalidades.
2. Otorgar permiso de internación de No Inmigrantes Visitantes para realizar actividades de tripulantes de embarcaciones de tráfico de altura, respecto a todas las nacionalidades.
3. Otorgar permiso de internación de No Inmigrantes Visitantes para realizar actividades de Artistas o Deportistas, respecto a todas las nacionalidades.
4. Otorgar Cambio de Calidad de No Inmigrante Turista a No Inmigrante Visitante para realizar actividades de Artista o Deportista, respecto a todas las nacionalidades.
5. Rechazar la internación, respecto a todas las nacionalidades.
6. Autorizar la internación como No Inmigrante Visitante Provisional en el aeropuerto internacional, sin que para ello requiera la validación del sector central de todas las nacionalidades.
7. Autorizar la internación como No Inmigrante Turista, Transmigrante, Consejero y Persona de Negocios.

*En Materia de Salida:*

1. Revisar la documentación migratoria al salir del país, respecto a todas las nacionalidades.
2. Detener la salida de transportes del país.
3. Expedir oficio de salida definitiva del país, respecto a todas las nacionalidades.
4. Otorgar permiso de salida y regreso cuando el trámite del extranjero se encuentre pendiente de resolución, respecto a todas las nacionalidades.
5. Cancelar el documento migratorio, respecto a todas las nacionalidades.
6. Emitir resoluciones de expulsión y determinar el periodo durante el cual el extranjero expulsado no podrá reingresar al país, respecto a todas las nacionalidades.

*En materia de Otras Funciones:*

1. Imponer sanciones a empresas navieras o aéreas.
2. Certificar entradas y salidas en formas migratorias, respecto a todas las nacionalidades.
3. Realizar aclaraciones y anotaciones en la forma migratoria o en oficios.  
Cotejar documentos para fines migratorios.
4. Firmar citatorios.
5. Ordenar mediante oficio la verificación o inspección.
6. Investigar la veracidad de datos y documentos migratorios.
7. Acordar la custodia.
8. Imponer multas.
9. Responder consultas y rendir informes de cualquier naturaleza, distintos a los de la autoridad judicial.
10. Rendir informe solicitado por autoridad judicial al Instituto Nacional de Migración.
11. Formular y ratificar denuncias y querellas, en los casos de delitos tipificados en la Ley General de Población y en otras normas jurídicas distintas a la misma.
12. Velar por la protección de los derechos humanos y especialmente por la integridad familiar de las personas sujetas a las disposiciones de la Ley General de Población.
13. Establecer y tener a su cargo de manera exclusiva la Zona de Control Migratorio, de conformidad al artículo 10 de la Ley General de Población, que incluye la totalidad de la zona de tránsito internacional de personas en el aeropuerto y oficinas de la Delegación Regional.
14. Ejercer el control y verificación migratoria de la Zona de Control Migratorio, así como en otras áreas del aeropuerto.
15. Facilitar la prestación del servicio de sanidad, previa a la inspección de entrada o salida de personas dentro de la Zona de Control Migratorio, en los términos que determine la autoridad de salud.
16. Autorizar o en su caso restringir, el acceso de cualquier autoridad a la Zona de Control Migratorio.
17. Restringir el acceso de cualquier persona a la Zona de Control Migratorio.
18. Determinar las medidas de seguridad y funcionamiento de la Zona de Control Migratorio.
19. Requerir el apoyo a otras autoridades para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo el auxilio de la fuerza pública.

## 5.5 Propuesta de modificar el Procedimiento Migratorio

Como ya hemos mencionado en el anterior Capítulo, el procedimiento migratorio nace derivado de las solicitudes de internación, estancia, salida y celebración de distintos actos jurídicos de los extranjeros en el territorio nacional. Procedimiento que consideramos se encuentra previsto de manera deficiente, lo incorpora la Ley General de Población y su reglamento con principios generales que obligan a la autoridad migratoria a aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sobre todo en la etapa de pruebas y su valoración.

En el capítulo IX de la Ley General de Población hace mención al Procedimiento Migratorio y en su artículo 145 refiere la aplicación supletoria de la Ley Federal antes citada, pero podemos decir que la aplicación de la misma no es supletoria, en sí consideramos que son reglas de procedimiento migratorio, ya que el mismo no se encuentra descrito en la Ley General de Población, lo único que lo identifica como tal, es el hecho de que se trate de un asunto migratorio y que sea la autoridad migratoria la que conoce del mismo.

En relación al artículo 147 de la Ley General de Población, establece la forma en que los interesados podrán actuar ante la autoridad migratoria, ya sea por sí o por interpósita persona a través de un poder notarial, carta ratificada ante fedatario público o, en su caso, mediante autorización en el propio escrito. Ahora bien, en el Manual de Trámites Migratorios no en todos los casos señala los requisitos que debe contener la carta poder que otorgue el extranjero, lo cual es un requisito que consideramos que debe quedar claro y señalado en todos los trámites, por lo que

consideramos que este tema es insuficientemente tratado en los requisitos señalados para algunos de los tramites, ya que sólo se solicita un poder anexando copia de una identificación oficial vigente que contenga fotografía y firma del apoderado o representante legal según corresponda.

En el procedimiento migratorio se reconoce la facultad de la autoridad migratoria de allegarse de los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer; pero no se establece las reglas bajo las cuales hará del conocimiento del interesado de la existencia de las mismas, para que en caso de que estas le perjudiquen, pueda tener un medio de defensa. De donde se desprende que al extranjero se le puede dejar, en estado de indefensión, lo anterior aunado al carácter discrecional de las decisiones de la autoridad migratoria.

Por otra parte, en el artículo 150 segundo párrafo de la Ley General de Población se prevé como plazo máximo de resolución el de noventa días naturales, los que empiezan a surtir sus efectos a partir del día en que el solicitante cumpla con los requisitos formales exigidos por la ley, por lo que cabe mencionar que este plazo no es el mismo que prevé el Manual de Trámites Migratorios, generando una confusión y no un auténtico compromiso de la autoridad migratoria para resolver en el término citado en dicho Manual, el cual además no precisa a partir de qué fecha empieza a correr el término para resolver. Igualmente podemos mencionar que para invocar la aplicación de la negativa ficta, la cual en términos del artículo 150 citado, puede hacerse valer por el particular cuando en el tiempo señalado en la ley para resolver, la autoridad no emita resolución alguna.

Es de señalarse que la figura del silencio administrativo se considera como una violación de garantías, en particular la de seguridad jurídica prevista en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado al hecho de que deja en estado de indefensión al promover o solicitante ya que si bien se le niega su petición no se indican las causas y motivos de dicha determinación.

En otro punto, si el particular quisiera denunciar ante autoridad administrativa, falta de probidad y de observancia de la ley por no emitir en tiempo una resolución, la autoridad resolutora, tendría la obligación de emitir una resolución por no respetar el término perentorio señalado en el manual.

De lo anterior se desprende que el Manual de trámites migratorios únicamente establece los plazos máximos de resolución, sin determinar en qué momento empiezan a correr, por lo que consideramos que dentro de este manual no existe una precisión en cuanto al plazo de resolución, lo que nos lleva a un estado de incertidumbre jurídica.

En consecuencia, por un lado la autoridad recibe el trámite del extranjero aunque no cumpla con los requisitos previos, esto permite que se interrumpa el plazo de prescripción que corresponda, y por el otro, obliga a la autoridad a generar un escrito de prevención para que el particular en el plazo de cinco días de cumplimiento a los requerimientos de la autoridad, ello de conformidad a lo señalado por el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, un punto importante es el señalado en el artículo 16 fracción IV de la Ley Federal en comento, en donde menciona que la autoridad no deberá solicitar ningún documento 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, por lo que implica que únicamente se podrán requerir a los extranjeros los documentos que se establecen en la Ley General de Población, el Reglamento y el Manual de trámites migratorios.

De lo anterior, al no haber reglas procesales claras para el procedimiento migratorio y al recurrir a la Ley Federal multicitada, existe siempre la posibilidad de que la autoridad determine discrecionalmente los elementos de prueba que a su juicio considere pertinentes que deba allegarse.

El procedimiento migratorio, se integra básicamente de la solicitud del trámite anexando los documentos que se señalan en los ordenamientos migratorios, de la prevención en su caso o admisión del trámite y la resolución, y son esporádicos los procedimientos que se conforman de más etapas procesales. Es por ello que no podremos hablar de un procedimiento migratorio.

Es importante replantear el construir un procedimiento migratorio, que no complique la inmigración benéfica para el país, que permita que las resoluciones sean prontas y expeditas, el cual permita en tiempos previamente señalados, recibir las documentales que servirán a los extranjeros para acreditar la que a su derecho convenga, y que se tenga absoluto conocimiento de valoración de las mismas. Un

procedimiento migratorio que determine con precisión, las etapas que deberá seguir el usuario de los servicios migratorios para obtener un permiso de internación, otorgamiento de calidad y característica migratoria, cambio de calidad y característica migratoria, etc. El dar reglas claras, a los actos de las autoridades migratorias, elimina los actos de corrupción de los particulares y de las autoridades. Es por ello que el procedimiento migratorio requiere de atención ante la insuficiente regulación que hoy en día presenta.

#### **5.6 Propuesta de modificar los acuerdos delegatorios de facultades**

Existe la necesidad de eliminar de los acuerdos delegatorios de facultades la invocación de los cuadros de nacionalidades, ello es evidentemente violatorio del derecho de igualdad consagrado en el artículo 2º de nuestra Constitución Política, y de los Convenios Internacionales y leyes nacionales que se sujetan al principio de igualdad. Por esto es necesario hacer modificaciones a estos acuerdos y por ende se debe hacer:

1. Emitir el acuerdo previo del Subsecretario de Población, Migración, y Asuntos Religiosos, y emita un nuevo acuerdo en el que se otorgue la facultad al Comisionado de delegar las mismas sin necesidad del acuerdo previo.

Aquí se estaría ahorrando tiempos en cuanto a la emisión de estos acuerdos facultado al Comisionado emitir los mismos.

2. Eliminar definitivamente del texto de los acuerdos delegatorios, la referencia de los grupos de nacionalidades, ya que el considerar la nacionalidad de las personas como un factor de decisión para autorizar o desechar un trámite migratorio, es aplicar una medida discriminatoria.



En este supuesto, al poder eliminar estos grupos de nacionalidades, se estaría sustentando ante todo, la igualdad de todos los seres humanos para efectos de solicitar tramites migratorios.

3. Eliminar del texto de los acuerdos delegatorios, la posibilidad de otorgar plazos superiores a los permitidos en la ley dado que es jurídicamente improcedente, en razón de que un acuerdo es jerárquicamente inferior a la Ley y en consecuencia, no puede ir más allá de la misma.

En este supuesto al eliminar el otorgar mayores plazos a los señalados en la ley, se estaría sustentando la jerarquía de las leyes, evitando crear lagunas yendo más allá de la ley, y ante todo cumplir siempre con lo que la Ley señala.

4. Incluir dentro del texto de los acuerdos delegatorios, la facultad de habilitar estancias migratorias y no como a la fecha se establece como el habilitar estaciones migratorias, que es un término incorrecto.

Aquí más que nada es establecer estancias migratorias que cuenten con las instalaciones adecuadas y dignas para la mejor estancia del extranjero y cumplir con el objetivo de ser de las mismas.

5. Incluir en los acuerdos delegatorios, la facultad de los Delegados Regionales, Subdelegados y demás servidores de las Delegaciones Regionales para formular y ratificar denuncias y querellas en contra de mexicanos en los casos de delitos tipificados en la Ley General de Población.

Aquí es importante que los servidores públicos de las Delegaciones Regionales puedan formular y ratificar denuncias y querellas no sólo en contra de mexicanos sino en contra de cualquier persona que realice o este dentro de un supuesto de delito tipificado en la ley migratoria.

## 5.7 Propuesta de realizar el trámite de Naturalización en el Departamento Administrativo de Migración

Como ya se mencionó en el Capítulo cuarto del presente trabajo, el procedimiento de naturalización se realiza por la Secretaría de Relaciones Exteriores que al igual que la Secretaría de Gobernación depende directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal. Así mismo de manera más específica la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta Secretaría, es la encargada de conocer el procedimiento de obtención de la nacionalidad mexicana a través de la Carta de Naturalización, de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad señala que para obtener la nacionalidad mexicana por naturalización, el extranjero debe demostrar que ha residido en el país por cinco años; de dos años o incluso de un año anterior al momento de presentar la solicitud. Este artículo lo único que establece es el periodo de tiempo que el extranjero debe demostrar su legal estancia en el país; otorgando preferencia a los nacidos en países iberoamericanos o aquellos que demuestren algún vínculo de parentesco con mexicanos por nacimiento o naturalización, incluso este artículo beneficia a los extranjeros sin importar su nacionalidad de origen que soliciten la naturalización, siempre que esta Secretaría considere que durante su estancia en México, este extranjero ha participado de manera benéfica en el desarrollo nacional, hasta el grado de que el mismo Presidente de la República lo puede eximir de cumplir con el requisito de tiempo de residencia en territorio nacional, cosa que es entendible y justificable ya que es necesario otorgar todo tipo

de facilidades a las personas valiosas y que se destacan en cualquier actividad humana y que desean obtener la calidad de mexicanos.

Desgraciadamente lo que ha sucedido es que se ha abusado de esta atribución y la obtención de la Carta de Naturalización, ya que para que un extranjero obtenga la residencia en México con la calidad migratoria de Inmigrado tendría que esperar un periodo de cinco años desde su internación al territorio nacional siempre y cuando lo hiciera bajo la calidad de No Inmigrante, por lo que muchos de estos prefieren en la actualidad obtener la nacionalidad mexicana mas por conveniencia que por algún sentimiento de vinculación y agradecimiento para con el país que los ha cobijado. Un ejemplo de lo anterior, es la gran cantidad de jugadores de fútbol extranjeros que optaron por la nacionalidad mexicana y que llevó a algunos a presentar documentos apócrifos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores o incluso entregar cartas de naturalización falsas en ante la Federación Mexicana de Fútbol y ocupar plazas como nacionales en sus equipos de fútbol, lo que nunca corresponde al espíritu constitucional y legal, por lo que en esta materia sería conveniente hacer rígida nuevamente su aplicación.

Para establecer el procedimiento de naturalización mexicana a través del Departamento Administrativo de Migración, es necesario que se realicen reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes secundarias que regulan la materia como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Población, y la Ley de Nacionalidad; así como el

reglamento de la Ley General de Población, el Reglamento Interior, tanto de la Secretaría de Gobernación, como la de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 73 fracción XVI, el Congreso de la Unión es el único con facultades para legislar en materia de naturalización, por lo que cualquiera de las dos cámaras puede constituirse como cámara de origen y deberá seguirse el procedimiento que nuestra Constitución establece.

Por lo que respecta a los reglamentos mencionados anteriormente corresponde al Poder Ejecutivo el realizar esas reformas; de acuerdo con el artículo 89 Constitucional, fracción I, y el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nuestra Constitución sufriría una modificación en el contenido del artículo 30 que actualmente señala:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.  
B. Son mexicanos por naturalización:

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

Por lo que hacemos la propuesta de quedar de la siguiente forma:

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

**B. Son mexicanos por naturalización:**

**I. Los extranjeros que obtengan del Departamento Administrativo de Migración carta de naturalización, a través de la Dirección General de Naturalización.**

Con esta modificación a nuestra Constitución se daría el sustento legal necesario para poder realizar las reformas indispensables a las Leyes secundarias y sus reglamentos para que la Secretaría de Gobernación a través del Departamento Administrativo de Migración pueda conocer del trámite de obtención de la nacionalidad mexicana por naturalización.

Las reformas a que debe someterse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son respecto de los artículos 26, y 28 fracción VII.

Por lo que respecta al artículo 26 de esta Ley en comento se adicionaría al Departamento Administrativo de Migración y quedaría como sigue:

**Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:**

**Departamento Administrativo de Migración....**

Respecto al artículo 28, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual menciona:

Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

La reforma que se plantea es cambiar esta fracción en la cual mencione que sólo se hará del conocimiento de las cartas de naturalización que expida el Departamento Administrativo de Migración a través de su Dirección General de Naturalización.

Por lo que se propone que debe de quedar de la siguiente:

**Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:**

**VII.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; en cuanto a hacerse del conocimiento de la expedición de Cartas de**

**Naturalización a extranjeros, que mediante oficio emita el la Dirección General de Naturalización del Departamento Administrativo de Migración.**

Con esta propuesta de reforma, se varían las atribuciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de nacionalidad y naturalización; únicamente se hacen más específicas estas atribuciones, esto es, la Secretaría sigue participando en las cuestiones de nacionalidad y naturalización pero, ya no conocería del procedimiento del trámite de naturalización, ya que únicamente se le hará del conocimiento de la expedición de la Carta de naturalización.

Por lo que toca a la Ley General de Población se deberán realizar mayores modificaciones y hacer toda una estructuración en el cual se sustente que el Departamento Administrativo de Migración y sus dependencias realicen el procedimiento de naturalización mexicana que soliciten los extranjeros.

Junto al inocuo se realizarían propuestas que abran el camino para que los extranjeros que deseen obtener la nacionalidad mexicana sepan que es el Departamento Administrativo de Migración a través de su dependencia correspondiente al que deben acudir para poder iniciar dicho trámite, siempre y cuando cubran los requisitos que la Ley de la materia fija para la obtención del documento que los acreditará como mexicanos.

La Ley de Nacionalidad también sufriría reformas a su contenido, primeramente en su título, ya que debería de llamarse Ley de Nacionalidad y Naturalización, ya que su

contenido habla de estos dos aspectos, por ser la Ley reglamentaria de la materia.

Algunas de las reformas que se proponen son:

**Artículo 1o.-** La presente 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 de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto del Departamento Administrativo de Migración.

En este artículo se sustentará la facultad que se otorga al Departamento Administrativo de Migración para efectos de tramitar estos procedimientos de nacionalidad y naturalización.

**Artículo 2o.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

**I. Departamento:** Departamento Administrativo de Migración;

**II. Certificado de nacionalidad mexicana:** Instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad;

**III. Carta de naturalización:** Instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a los extranjeros; y

**IV. Extranjero:** Aquel que no tiene la nacionalidad mexicana.

En este artículo se menciona las denominaciones para su mejor entendimiento dentro de la legislación.

**Artículo 4o.-** Independientemente de lo dispuesto en el artículo anterior, el Departamento a través de su Dirección General de Naturalización podrá exigir al interesado las pruebas adicionales necesarias para comprobar su nacionalidad mexicana, cuando encuentre irregularidades en la documentación presentada. Podrá también hacerlo cuando se requiera verificar la autenticidad de la documentación que la acredite.

Aquí en las atribuciones del Departamento Administrativo de Migración se incorpora la Dirección General de Naturalización.

**Artículo 5o.-** Las autoridades federales están obligadas a proporcionar al Departamento los informes y certificaciones que éste les solicite para cumplir con las funciones que esta Ley le encomienda. En el caso de las autoridades estatales y municipales, el Departamento les solicitará estos informes y certificaciones, con respeto a sus respectivas competencias, cuando las requiera para el cumplimiento de sus funciones materia de esta Ley.

En este artículo se menciona la obligación de las autoridades a informar, en este caso al Departamento para efectos de que se cumplan con las disposiciones que señala esta Ley.

**Artículo 10.-** El interesado podrá ser representado en los procedimientos a que se refiere esta Ley mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante la propia autoridad.

En cualquier caso, cuando el Departamento lo estime conveniente, el interesado deberá comparecer personalmente.

Aquí se menciona que el extranjero podrá tramitar mediante representante ratificado ante la autoridad, pero cuando estime el Departamento tendrá que comparecer personalmente.

**Artículo 18.-** El Departamento a través de su Dirección General de Naturalización declarará, previa audiencia del interesado, la nulidad del certificado cuando se hubiera expedido en violación de esta Ley o de su reglamento, o cuando dejen de cumplirse los requisitos previstos en ellos; dando aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En este artículo se sustenta que la Dirección General de Naturalización podrá anular el certificado otorgado al extranjero cuando se hubiere observado alguna violación a la legislación.

**Artículo 19.-** El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

I. Presentar solicitud al Departamento a través de su Dirección General de Naturalización en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;

El Departamento 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 por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta Ley.

Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta Ley.

Aquí se sustentaría la facultad del Departamento a través de su Dirección General de Naturalización para tramitar la nacionalidad mexicana.

**Artículo 20.-** ....

d) A juicio del Departamento, 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.**

En este artículo se menciona que el Presidente podrá autorizar como una excepción que un extranjero adquiriera la nacionalidad sin acreditar la residencia que se exige.

**Artículo 23.- En todos los casos de naturalización, el Departamento a través de su Dirección General de Naturalización enviará a la Secretaría de Relaciones Exteriores oficio en el que hará de su conocimiento de que a un extranjero se le autorizó la nacionalidad mexicana.**

Aquí se menciona que el Departamento Administrativo de Migración hará solo de su conocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se autorizó la nacionalidad mexicana a un extranjero.

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

**III. Cuando no sea conveniente a juicio del Departamento, en cuyo caso deberá fundar y motivar su decisión.**

En este artículo se sustenta que el Departamento podrá negar la naturalización de manera motivada y fundamentada.

**Artículo 26.- El Departamento a través de su Dirección General de Naturalización declarará, previa audiencia del interesado, la nulidad de la carta de naturalización cuando se hubiere expedido sin cumplir con los requisitos o con violación a esta Ley, dando aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores...**

Aquí el Departamento a través de su Dirección General de Naturalización podrá declarar la nulidad de la naturalización dando aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**Artículo 28.- Las autoridades y fedatarios públicos están obligados a comunicar al Departamento aquellos casos en que tengan conocimiento de que un mexicano por naturalización se encuentre en alguno de los supuestos del artículo 37, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 31.- En todos los casos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización, el Departamento a través de su Dirección General de Naturalización informará a la Secretaría de Relaciones Exteriores dicha pérdida.**

En estos artículos se menciona la obligación de las autoridades a informar, en este caso al Departamento los supuestos en que se pudiera perder la nacionalidad por

naturalización, además de que también se informará a la Secretaría de Relaciones Exteriores estos casos.

**Artículo 32.-** Cuando se den los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana, el Departamento a través de su Dirección General de Naturalización, previa audiencia del interesado, revocará la carta de naturalización, y dará aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En este artículo se menciona que el Departamento podrá revocar la carta de naturalización e informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**Artículo 33.-** Las infracciones administrativas previstas en la presente Ley, se sancionarán con lo siguiente:

**II. Se impondrá multa de cuatrocientos a ochocientos salarios:**

b) A quien intente obtener cualesquiera de las pruebas de nacionalidad mexicana que corresponde expedir al Departamento con violación de las prevenciones de esta Ley o su reglamento, o presentando ante a Dirección General de Naturalización Departamento información, testigos, documentos o certificados falsos.

**Artículo 36.-** Las multas previstas en este capítulo se aplicarán sin perjuicio de que el Departamento a través de su Dirección General de Naturalización, previa audiencia al interesado, deje sin efectos el documento que se hubiere expedido, así como de las sanciones penales que en su caso procedan.

Aquí, en estos artículos se sustenta la imposición de multas o sanciones administrativas a quien intente obtener pruebas de nacionalidad o quien presente testigos, documentos o información falsa para obtenerla.

**Artículo 37.-** Para la imposición de las sanciones, el Departamento a través de su Dirección General de Naturalización deberá tomar en cuenta la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios causados, al igual que los antecedentes, circunstancias personales y situación socioeconómica del infractor.

Con estas reformas a la Ley de Nacionalidad se pretende dar atribuciones de una forma un poco más específica al Departamento Administrativo de Migración para la tramitación del procedimiento de obtención de la nacionalidad mexicana, y así la Secretaría de Relaciones Exteriores toma conocimiento una vez que el Departamento emite dicho conocimiento.

Las reformas a los Reglamentos Internos de Relaciones Exteriores, como a la Ley General de Población correspondería realizarlas al Presidente de la República, tal y como lo establece el artículo 89 fracción I de la Constitución.

Del Reglamento de la Ley General de Población se reformarían, los siguientes:

**Artículo 1.-** Las disposiciones de este Reglamento 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, la emigración y repatriación de los nacionales, y conocer y resolver el trámite de obtención de la nacionalidad mexicana a través de la carta de naturalización.

Se reformaría el título del capítulo VII que se llama Inmigración, y se llamaría Capítulo VII Inmigración y Naturalización; por lo que se adicionaría un párrafo al artículo 139 de este reglamento quedando de la siguiente manera:

**Artículo 139.- Los extranjeros...**  
De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 32 de esta Ley, el Departamento Administrativo de Migración a través de su Dirección General de Naturalización conocerá y resolverá de los trámites de naturalización, que le sean sometidos por los extranjeros que cumplan con los requisitos que establece la Ley de Nacionalidad.

En este artículo que a continuación se menciona se incluiría que los recursos de revisión también procederán en contra de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria en caso de naturalización.

**Artículo 227.-** El Recurso de revisión promovido en contra de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria y de naturalización, se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien las reformas propuestas son apenas el inicio de lo que sería un procedimiento de naturalización más rápido y eficaz a cargo del Departamento

Administrativo de Migración, por lo que en consecuencia, se harían otras reformas a las leyes y reglamentos para efecto, de que como lo hemos mencionado anteriormente, el Departamento Administrativo de Migración sea quien conozca el procedimiento para la obtención de la nacionalidad mexicana, así mismo reformas para que la solicitud de trámite de naturalización se realice ante la Secretaría General de Inmigración del Departamento Administrativo de Migración, para que a través de la Coordinación General de Naturalización, conozca, analice y resuelva la solicitud de trámite de naturalización que soliciten los extranjeros que deseen obtener la nacionalidad mexicana; una vez que se inicie el trámite esta secretaría emitirá y notificará al extranjero en un plazo de 60 días naturales, la respuesta favorable o no al interesado, la cual como se ha precisado deberá encontrarse debidamente fundada y motivada.

### **5.8 Reflexiones en materia de Delitos migratorios**

Las resistencias que se presentan entre el fenómeno migratorio y otros derechos inherentes a la persona humana, tales como el derecho a la salud, al desarrollo, a la alimentación, a la información, son tan sólo ejemplos de la necesidad de enriquecer con argumentos lógicos y jurídicos la justificación de la necesidad de una reingeniería en la regulación y protección de los derechos migratorios de las personas.

Como ya hemos vistos a lo largo del presente capítulo nuestra legislación migratoria actual requiere de una transformación profunda, que le permita determinar y consolidar la promoción de los flujos migratorios benéficos para nuestro país, así

como eliminar en lo posible el carácter discrecional de las determinaciones de la autoridad migratoria para generar mayor certidumbre y seguridad jurídica, así como fortalecer los mecanismos de control y seguridad que exterminen las prácticas delictivas que vulneran los derechos fundamentales de los individuos, como lo es hoy en día el Tráfico de Migrantes y el propio matrimonio fraudulento que daña la dignidad de las personas.

Los delitos migratorios deben ser considerados como delitos especiales, su eficacia, inferimos que no está en el aumentar las penas privativas de libertad, sino en definir las políticas adecuadas que eliminen prácticas discriminatorias y arbitrarias, que transformen el derecho migratorio en simple instrumento jurídico, en un dinámico y real instrumento de promoción de flujos migratorios que contribuyan al crecimiento económico, social y cultural del país, aunado a un exhaustivo control y definición de conductas que alteran el orden, la seguridad y la soberanía nacional.

Los delitos previstos en los artículos 118, 123, 127, y 138 de la Ley General de Población deben ser objeto de reformas legislativas, ya que su contenido es hoy un obstáculo para la correcta aplicación de una política migratoria cada vez más cambiante, no podemos estar en la cerrazón de la inmovilidad y de modificar reglamentos que lo único que hacen es transgredir el propio marco legal.

Es necesario la revaloración de la sanción, que se impone a los extranjeros que han atentado en contra la soberanía nacional, y que sin acuerdo de readmisión se reinternan ilegalmente al territorio nacional, ello, requiere de ser sancionado con

mayor severidad, dado que es un acto reiterativo, por tanto doloso en la conducta desplegada por el sujeto activo del delito.

En consecuencia, estas consideraciones deben analizarse para determinar una adecuada sanción para el supuesto de reinternación, sin el previo acuerdo de readmisión.

Se considera pertinente que se modifique la redacción del artículo 118 de la Ley General de Población, el cual menciona que:

Artículo 118.- Se impondrá pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación.

Este artículo en estudio, establece dos conductas típicas, los cuales son: el acto de internarse a territorio nacional del extranjero que habiendo sido expulsado con anterioridad, no obtuvo el acuerdo de readmisión y el acto de no expresar u ocultar a la autoridad la expulsión recaída en contra del extranjero, con el fin de obtener un nuevo permiso de internación al país.

Lo anterior implica un incumplimiento reiterativo de normatividad y el cual podemos considerar va más allá de la simple infracción administrativa al pretender obtener un beneficio en contra de la legislación.

Por lo cual este precepto se considera poco favorable ya que se manejan dos supuestos, en virtud de que lo único que coincide entre estas dos conductas es la

existencia de una resolución de expulsión en contra del extranjero, previa comisión de un delito. Por lo que en ambas se vulnera la obligatoriedad de toda persona extranjera al internarse al país de cumplir con los requisitos que ordena el artículo 62 de la Ley General de Población.

Por lo anterior, es que se considera que se establezca una sanción mayor para la primera conducta del extranjero ya que esta implica una doble afectación que son la de internarse ilegalmente al país no obteniendo el permiso de readmisión previo y el de no expresar u ocultar una circunstancia como la expulsión.

En otro punto, el problema de internación indocumentada o ilegal, se da en gran medida por situaciones económicas, búsqueda de mejores condiciones de desarrollo, por lo que urge la reforma del artículo 123 de la Ley General de Población, el cual establece:

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.

Este precepto, es de vital trascendencia, dadas las condiciones en que se ha venido presentando la migración en nuestro país en los últimos años, con un flujo migratorio en tránsito con un incremento significativo. Por lo que con motivo de esta internación ilegal de extranjeros es necesario replantear una reforma a este tipo penal, con el propósito de que sea un instrumento jurídico producto de una real política migratoria y no un documento escrito que pase a ser una herramienta de arbitrariedad más que de juicio jurídico administrativo; se necesita transformar en un instrumento que,

inhiba la internación ilegal, pero que responda a la realidad del problema de inmigración indocumentada.

Por lo que se propone la redacción de un nuevo artículo, que contenga la imposición de la expulsión del extranjero y se prohíba su ingreso al país por más de 10 años si se internare por segunda y subsecuentes ocasiones ilegalmente al país y realice actos que transgredan el marco del derecho.

Por lo que hace al artículo 127 de la Ley General de Población, que prevé el delito del matrimonio que se considera fraudulento, y que a la letra señala:

Artículo 127.- Se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la Ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente.

El matrimonio fraudulento, hoy en día es más frecuente esta práctica para los fines de la Inmigración, al ser menos reprochado socialmente el divorcio. Por ende este matrimonio fraudulento se celebra, con el objetivo de que el extranjero se interne al territorio nacional y obtengan los beneficios de la Ley, situación que hoy empieza a ser un serio peligro para la Seguridad Nacional, para la sociedad mexicana, y que está propiciada, por el inadecuado planteamiento de una política migratoria que, dificulta la permanencia con fin de residencia aún más que, la naturalización mexicana.

Ahora bien, nuestra actual Ley General de Población, establece una serie de reglas que obstaculizan a los extranjeros a radicar en el territorio nacional con facilidad y



comparativamente hablando, le es más fácil a un extranjero adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización que obtener la calidad de Inmigrado.

Es por lo anterior, que debe preocupar a la autoridad migratoria, toda vez que estas disposiciones pueden generar un alto riesgo como ya dijimos para la Seguridad Nacional, tomando en cuenta que la Migración es cada vez más constante de nacionales de países en situaciones de crisis económicas, o de alta incidencia en violaciones sistemáticas a los derechos humanos, o redes comerciales ilícitas, etc., un ejemplo de ellas Cuba y Corea; lo cual ante una legislación menos diseñada, es terreno fértil, para generar la comisión de conductas ilícitas e incrementar el número de matrimonios fraudulentos.

Por ello es necesario, la propuesta de incrementar la sanción privativa de libertad, señalando un máximo y un mínimo, que inhiban la comisión misma del delito.

El daño a este supuesto no está dirigido a la autoridad administrativa en forma exclusiva, sino que en esencia, afecta a la sociedad mexicana. No obstante el incremento de las sanciones no debe ser la única sanción a imponerse, sino que debe aplicarse la sanción administrativa consistente a la expulsión del extranjero del territorio nacional una vez cumplida su sentencia condenatoria, en los términos de ley.

Por esto consideramos que es mejor criterio el tener extranjeros que radiquen en nuestro país en el marco de la legalidad, que naturalizados mexicanos.

Concatenado a lo precedente se propone que se modifique este precepto citado, en el que se exprese que el mexicano o mexicana y extranjero o extranjera, que contraiga matrimonio con el único propósito de que éstos últimos puedan internarse en el país temporal o definitivamente, se le imponga una pena privativa de libertad de dos a seis años de prisión y una de sesenta a trescientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Así mismo una vez cumplida la sentencia, el extranjero o extranjera deberá ser expulsado del territorio nacional, previo proceso migratorio y siempre y cuando no tenga hijo o hija mexicano por nacimiento, en cuyo caso no se aplicara la expulsión.

Ante lo anteriormente expuesto, urge se atienda y articule en sentido favorable al crecimiento de la sociedad mexicana en nuestra legislación, por lo que es necesario se revise no sólo los preceptos de la Ley General de Población, sino además los correspondientes a la Ley de Nacionalidad.

En última instancia, el tráfico de migrantes, conducta que se desprende del artículo 138 de la Ley General de Población que a la letra dice:

Artículo 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años

de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.

Ha sido y sigue siendo urgente tomar medidas necesarias que permitan combatir el delito que nos ocupa, lo cierto es que el desarrollo de la legislación migratoria en nuestro país, no ha ido de la mano, con la realidad social. Por lo que hoy en día el delito de tráfico de migrantes, se ha constituido en uno de los medios que generan y alimentan más a la migración indocumentada o irregular, consolidándose como uno de los principales negocios ilícitos generadores de riqueza para la delincuencia organizada.

El tráfico de migrantes va adquiriendo nuevos matices, ya que se gestan conductas variadas y es propenso a que se lleve a cabo en concurrencia con otros ilícitos como son el tráfico de drogas, armas, y otros muchos que vulneran la dignidad y vida de las personas.

Otro problema, sería el que el delito de tráfico de migrantes, no se encuentra definido en este artículo en comento, definición que podría ser:

**El tráfico de migrantes, es la actividad ilícita, que por medio de esta uno o varios individuos obtienen beneficios personales, de una o varias personas al transportarlas o auxiliarlas de un país a otro ilegalmente, ya sea por medio de engaños o sin ellos, con el fin de explotación de cualquier índole.**

Por lo que sería necesario que defina y se inserte en tal precepto ya citado. Además de esta conducta ilícita, se considera como delito grave de acuerdo a lo que establece el artículo 194, fracción V del Código Federal de Procedimientos Penales.

Este delito de tráfico de migrantes, generalmente se da en concurrencia con otros ilícitos como el delito de delincuencia organizada, pero aclarando que éste último es independiente de aquél.

Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada, las conductas descritas en el artículo 138 de la Ley General de Población, mismas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer el tráfico de migrantes, se les sancionará por ese sólo hecho como miembros de la delincuencia organizada, tal y como lo establece el artículo 2 fracción III de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Por lo que este delito es y debe ser revisado con profundidad, requerirá hoy en día que subsista la necesidad de que la autoridad migratoria intervenga con la formulación de la querrela ante el Ministerio Público, o, es imperativo transformar dicho delito como de oficio, lo cual podría acelerar los mecanismos de investigación y acreditación de los elementos del cuerpo del delito, sin requerir de la presentación de la querrela correspondiente.

Se considera que a la fecha ha quedado fehacientemente demostrado, que no se ha combatido adecuadamente esta forma de delinquir que corroe a la humanidad, es indispensable implementar nuevas formas que coadyuven, agilicen y no obstaculicen el quehacer, de la autoridad investigatoria, es por ello que creemos que las propuestas aquí planteadas, podrían dar resultados favorables, para el fin

perseguido, debilitar a la delincuencia organizada y desaparecer en un máximo el tráfico de personas.

Es en razón de lo argumentado, que se pretende contribuir en el análisis y reflexión de una nueva visión de la política migratoria en su parte sustantiva y específicamente en la que contempla los delitos previstos en el ámbito migratorio, parte fundamental del quehacer de la política poblacional en México.

## CONCLUSIONES

1. Las tres corrientes filosóficas principales en las que se sustentan los derechos del ser humano son el Iusnaturalismo; la Ética o Moral, y la Juspositivista.
2. La fundamentación iusnaturalista es la corriente que admite que la persona tiene ese tipo de derechos naturales por su sola condición humana y debido a su propia naturaleza. Dentro de las características del iusnaturalismo se encuentran: que los derechos humanos son de orden natural; inherentes a la persona humana; los ostenta la persona como reflejo subjetivo de un orden normativo natural; entendidos como derechos naturales que son anteriores y superiores al derecho positivo; son eternos, universales, absolutos e inalienables.
3. La fundamentación ética o moral es la también llamada axiología, relativa a la ciencia de los valores morales, por lo que podemos decir, que toda norma moral o jurídica presupone una serie de valores sobre la vida individual, la social y política, de ahí que el fundamento no pueda ser otro que ético-axiológico o valorativo.
4. La fundamentación Juspositivista señala la exigencia de los derechos humanos como un mecanismo dinámico o progresivo de las conductas humanas dentro de una vida social y que solo tiene relevancia y trascendencia, valor y efecto, si son reconocidos dentro de una ley; es decir, serán exigibles los derechos humanos que se encuentren reconocidos dentro de la ley, siendo ésta, junto con el Estado y la sociedad, su fuente de creación, reconocimiento y protección.
5. El concepto de Derechos Humanos se basa en el antiguo derecho natural conocido como el Iusnaturalismo; en el iusnaturalismo contractualismo de los siglos XVII y XVIII (Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau); se desarrolla un principio filosófico dentro de una concepción política más general para la

legitimación del poder político; la noción jurídica de los Derechos Humanos es posterior a su noción filosófica; de las declaraciones políticas (antes que jurídicas) como la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

**6.** La Carta de la Organización de las Naciones Unidas es el documento constitutivo de las Naciones Unidas. Los Estados miembros de la ONU se obligaron a asegurar en cooperación con la ONU, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales del hombre y una concepción común de estos derechos y libertades.

**7.** Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocido como el Pacto de San José, sigue en líneas generales a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, pero en el ámbito territorial de América.

**8.** Los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino como fundamento de los atributos de la persona humana, razón por la cual, justifican una protección internacional de naturaleza convencional.

**9.** El derecho migratorio es la capacidad formal de todo Estado para regular la entrada, estancia y salida de su territorio de los flujos migratorios de extranjeros, y proteger los de los nacionales.

**10.** En el México moderno, este fenómeno migratorio se volvió más complejo, al pasar del tiempo eran cada día más y más extranjeros que llegaban a nuestro país, siendo necesario legislar en materia de extranjería, leyes que se encuadrarán a este tema de una manera que se buscara beneficiar a los pobladores extranjeros que radicaban en el país o que tenían un nexo con mexicanos, las leyes de nacionalidad,

extranjería y migración de los siglos XIX y XX fueron acordes a esas necesidades, dando rumbo a la política migratoria actual.

**11.** En el transcurso de la Historia del Derecho Migratorio en nuestro país, en un principio se reguló con una prohibición absoluta, posteriormente se reguló como una completa apertura, hasta llegar a lograr un cierto control en la entrada, estancia y salida de extranjeros al país.

**12.** El Instituto Nacional de Migración fue creado en el año de 1993, como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene 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.

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

**14.** Todas las personas, hombres y mujeres, que se encuentran dentro del territorio mexicano, independientemente de su nacionalidad, y si cuentan o no con documentación migratoria en regla, tienen sus derechos humanos garantizados con base en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, empero también se tienen que cumplir con las obligaciones que se desprende de las normas migratorias de nuestro país.



**15.** Durante siglos la humanidad ha estado en continuo movimiento de un lugar a otro, sin embargo es en la actualidad cuando más importancia están cobrando los flujos migratorios. El principal motivo es la diferencia entre los países que cuentan con recursos más que suficientes y los países en donde no hay trabajo que sustente sus necesidades básicas, por lo que es lógico que los inmigrantes aprovechen las oportunidades para escapar de esas situaciones. El punto de partida de la inmigración consiste en reconocer la libertad de emigrar y de inmigrar como un derecho humano fundamental.

**16.** En un país como el nuestro, en vías de desarrollo se permite el capital extranjero, mediante la inmigración de Inversionistas extranjeros, en la calidad de No Inmigrante e Inmigrante, por lo que podemos decir que esta inversión trae por un lado un medio de desarrollo y por el otro una dependencia económica y política ya que en este último caso se torna una buena relación diplomática.

**17.** El permitir la internación de extranjeros que vienen a desempeñar actividades que pudieran ser desarrolladas por mexicanos, es un problema, por lo que se tienen que realizar una mayor regulación que evite esta situación procurando apoyarse en nuestras instituciones educativas superiores con el objeto de poder encontrar profesionales, investigadores, técnicos capacitados para realizar los cargos específicos, contratando sólo extranjeros que verdaderamente contribuyan al desarrollo del país.

**18.** La política migratoria de nuestro país al ser abierta para permitir la entrada de extranjeros, ha ocasionado que dicha situación haya rebasado los extremos legales regulados en la norma interna y deja lagunas e incertidumbre en nuestra legislación

al no establecer las condiciones suficientes para que un extranjero sea clasificado como verdaderamente benéfico para el país.

**19.** Las calidades de No Inmigrante e Inmigrantes resultan ser lo mismo, toda vez que al final no hay diferencias significativas, por lo que se deberá establecer solo tres calidades y aplicarlas legal y eficazmente.

**20.** Resulta necesario realizar modificaciones a la legislación migratoria para eliminar en lo posible el carácter discrecional de las resoluciones de la autoridad y por ende la afectación a los derechos de los migrantes.

**21.** Las reformas que se realicen además deben lograr una mayor certidumbre jurídica al extranjero, así como un procedimiento más claro y preciso para obtener su internación.

**22.** Las normas migratorias vigentes resultan poco suficientes para hacer frente a la realidad que existe en nuestro país, por que deberán modificarse e implementar normas eficaces que den como resultado la internación de extranjeros que cumplan con el perfil, previamente estudiado y que resulte benéfico para el país.

**23.** Los funcionarios que prestan sus servicios al Instituto Nacional de Migración, tienen a su cargo la aplicación de las normas internas en materia de migración y que los mismos hacen que su aplicación resulte subjetiva, toda vez que en vez de suplir las deficiencias que aparecen en las propias normas, ejecutan las mismas de manera subjetiva, por lo que en relación a los funcionarios de debe llevar a cabo una profesionalización de los funcionarios en base a cursos y actualizaciones que les ponga de conocimiento los daños que generan a la sociedad mexicana si sus funciones se basan en apreciaciones superficiales y no de fondo.

**24.** La estructura del Instituto Nacional de Migración, resulta inoperante a la realidad que se plantea, generando gran vacío en la aplicación de las normas migratorias, dejando de realizar un servicio legal y eficaz en las autorizaciones otorgadas, dejando de observar una política migratoria equitativa y benéfica para los nacionales de nuestro país, por lo que se deberá de construir un Departamento Administrativo de Migración que cuente con la estructura adecuada y cuente con una simplificación administrativa más profunda para otorgar autorizaciones resueltas de acuerdo a la Ley, y en proporción al beneficio del país, así como dar seguimiento y revisar que los procedimientos de los trámites deban ser respetados por el extranjero y por las empresas que están involucradas en dichas autorizaciones.

**25.** La facultad de otorgar la carta de naturalización y la aplicación de la Ley de nacionalidad se debe de realizar, por parte de un Departamento Administrativo de Migración, lo cual proponemos en el presente trabajo, obedece a una necesidad de fondo y estructura, para la mejor aplicación de la ley en materia de extranjería, reducir tiempos de espera por parte de la autoridad hacia los usuarios, mejorar los servicios migratorios en todos los aspectos, dejando en el pasado las prácticas engorrosas de trámites innecesarios, renovando al personal enviciado por estar tantos años en esa actividad, inyectar recursos económicos decorosos para el servicio, teniendo para el futuro en visión de mejoramiento constante que atañe tanto a mexicanos como extranjeros.

**26.** Es necesario realizar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes federales y reglamentos para que un Departamento Administrativo de Migración, pueda otorgar las cartas de naturalización mexicana, reformas que han sido propuestas en el presente trabajo.

**27.** Analizar y revisar políticas migratorias de resultados positivos en otros países para buscar su adaptación en nuestro sistema migratorio mexicano, haciendo una revisión profunda a nuestro marco legal migratorio para que se encuentre en plenas posibilidades de afrontar las necesidades de los mexicanos y extranjeros.

#### 4. BIBLIOGRAFIA FUENTES DE CONSULTA BIBLIOGRÁFICAS.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel Ángel y López Betancourt Eduardo. *Delitos Especiales*. Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 2005.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General para el Derecho Administrativo*. 1er curso, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
3. ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. 15ª edición., Editorial Porrúa, México, 2003.
4. ARISTÓTELES. *Política*. tr, prol. Y notas de Carlos Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Editorial Alianza, Madrid, 1986.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 18ª edición., Editorial Porrúa, México, 2006.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*. 27ª edición., Editorial Porrúa, México, 1995.
7. CARRILLO CASTRO, Alejandro. *Evolución del Derecho y la Política Migratoria en México*. Editora del Gobierno del Estado, 2ª edición., Xalpa-Enríquez, Ver. 2000.
8. CELORIO CELORIO, Felipe. *Derecho Natural y Positivo Origen y Evolución Histórico Jurídico*. 1ª edición., Editorial Porrúa, México, 2005.
9. CICERON. *Des lois*, trad. Charles Appuhn, Editions Garnier Freres, Paris, 1954, liv. I, num. VI.
10. CORTS, Grau. *Curso de Derecho Natural*. 4ª edición., Editorial Nacional San Agustín, Madrid, 1974.
11. DE HIPONA, Agustín. *Del libre albedrío*. t. III de las Obras de San Agustín, 3ª edición., versión de Evaristo Seijas, Biblioteca de Autores Cristinos, Madrid, 1963, lib. I, cap. VI, núm. 15.
12. DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*, 3ª edición., Editorial UNAM, México, 1986.
13. DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 34ª edición., México, 2005.
14. Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Lake Success, 1949.
15. DEL VECCHIO. *Lezioni di filosofia del diritto*. 9ª. edición., Italiana, 1957, trad. Española de Luís Recaséns Siches, parte sistemática, sezione.

16. Diplomado en Administración y Política Migratoria, ¿Qué es el INM?, Coordinador Académico, DR. Alejandro Carrillo Castro, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Coordinación de Desarrollo y Formación Permanente. Noviembre de 1999.
17. Discurso pronunciado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Universidad de Oxford 1997. <http://ox.ac.uk>, fecha de consulta 10 de octubre de 2007.
18. DORANTES TAMAYO, Luís Alfonso. *Filosofía del Derecho*. 2ª edición., Editorial Oxford, México, D.F., 2000.
19. FIGUEROA, Luís Mauricio. *La Constitución Inglesa, historia, documentos para su estudio*. Editorial Jus, México, 1991.
20. FIX ZAMUDIO, Héctor. *La Constitución y su defensa*. Editorial UNAM, México, 1984.
21. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 36ª edición., Editorial Porrúa, México, 1997.
22. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo. Rev., y actualizada por Manuel Fraga*, 32ª edición., Editorial Porrúa, México, 1993.
23. FUENTES LOPEZ, Carlos. *El Racionalismo Jurídico*. México, UNAM, 2003.
24. GROCIO, Hugo. *Del derecho de la guerra y de la paz*. Versión de Jaime Torrubiano Ripio, t. I, Reus Madrid, 1925, prolegómenos, núm. 6.
25. GURVITCH, Georges. *La Declaración de los Derechos Sociales*. La Malson Francesa, Nueva York, 1944.
26. HAZARD, Paul. *La crisis de la conciencia europea*. Madrid, Alianza Editorial, 1988.
27. IRIGOYEN TROCONIS, Martha Patricia. *iusnaturalistas y iuspositivistas Mexicanos SS (XVI-XX)*. UNAM, 1ª edición., México, 1998.
28. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. 2ª edición., trad. Fernando de los Ríos Urruti, Compañía Editorial Continental, México, 1958, libro III, num. 2.
29. KELSEN, Hans. *La idea del derecho natural*. Trad. Francisco Ayala, 1946.
30. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. 2ª edición., trad. Emilio O Rabasa, México, 1ª. parte, C,C, 1960.

31. LOCKE, John. *Two treatises of civil government*, J. M. Dent & Sons, Londres; E. P. Dutton & Co, Nueva York, 1949, Segundo tratado: *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. José Carner, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
32. LOPEZ DE HARO, Carlos y otra. *La Constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*. Editorial Reus, Madrid, 1926.
33. MACHIAVELLI, Niccolo. *Obras Políticas*. Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, La Habana Cuba, 1971.
34. Manual del Justiciable "*Materia Administrativa*" Suprema Corte de Justicia de la Nación.
35. MARTINEZ MORALES I. Rafael, *Diccionario Jurídico Harla*, Volumen 3, Editorial Harla, México, 1996.
36. MATEOS MUÑOZ, Agustín. *Compendio de Etimologías Grecolatinas del español*. Editorial Esfinge, 22ª edición., México, 1985.
37. PLATON, *Diálogos* (GORGIAS O De la retórica). Universidad Nacional de México, 1922.
38. PLATON, *Diálogos* (La República o De lo justo). 3ª edición., Editorial Porrúa, México, 1965, Ilib. I.
39. PLATON. *Diálogos* (Las Leyes). trad. Juan B. Verruga, Ediciones Ibéricas, Madrid, 1960, t. 1, lib. 40.
40. PORRUA PEREZ, Francisco. *Teoría de Estado*. Editorial Porrúa, 39ª edición., México, 2005.
41. REL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. 19ª edición., España-Calpe, España, 1970.
42. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. *Instrumentos internacionales sobre derecho humanos ONU-OEA*. III Tomos, Edic. de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
43. ROUSSEAU, J. J. *Du contrat social ou principes du droit politique*, Garnier Freres, Paris, 1954, trad. Mariano Ruiz-Funes, Secretaria de Educación Pública, México, 1946.
44. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social o principios de derecho político*. Grmier Freres, livre III, chap. I, Paris, 1954.
45. SAVIGNY, Friedrich Carl Von. *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del derecho*, trad. Adolfo G. Posada, Atalaya, Buenos Aires, 1946.

46. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. 4ª edición., tomo I, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1968.
47. SILVA CARREÑO, Jorge Armando. *Derecho Migratorio Mexicano*. 1ª edic., Editorial Porrúa, México, 2004.
48. STAMMLER, Rudolf. *Tratado de filosofía del derecho*. Trad. Roces, Reus, Madrid, 1930, lib. 1o., sec 5a., II, núm. 47.
49. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. 8ª edición., Editorial Porrúa, México, 1978.
50. TOMAS Y VALIENTE, Francisco. *Manual de historia del derecho español*. 4ª edición., Editorial Tecnos, Madrid, 1992.
51. VAN DULMEN, Richard. *Los inicios de la Europa moderna*. Historia Universal Siglo XXI. 20ª edición., México, Siglo Veintiuno Editores, vol. 24, 1989.
52. VERDROSS, Alfred, *La Filosofía del derecho del mundo occidental* (Visión panorámica de sus fundamentos y principales problemas. Trad. Mario de la Cueva, Centro de Estudios Filosóficos, UNAM, México, 1962.
53. VICTAL ADAME, Oscar. *Derecho Migratorio Mexicano*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 4ª edición., México, D.F., 2004.

## **LEGISLATIVAS.**

Ley General de Población

Reglamento de la Ley General de Población

Acuerdo de Mejoramiento del Servicio Migratorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1999.

Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Gobernación y su sector coordinado publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 2000.

Circular No. 14/2000 que da a conocer el Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de septiembre de 2000.

Publicado en el D.O.F., el día 09 de agosto de 1989, reformado según diverso publicado el 16 de febrero de 1993. Véase el comentario respecto del Reglamento de tránsito del Distrito Federal vigente en el capítulo quinto.



## **ELECTRÓNICAS.**

[www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

[www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

[http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho\\_natural](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_natural), fecha de consulta 03 de octubre de 2007.

<http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>, fecha de consulta 05 de octubre de 2007.

[http://www.sre.gob.mx/oi/zB06\\_Migratorios\\_01.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB06_Migratorios_01.htm) fecha de consulta 24 de agosto de 2007.

[http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2/main\\_members.shtml](http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2/main_members.shtml) fecha de consulta 25 de agosto de 2007.

[http://www.sre.gob.mx/oi/zB06c\\_OIT\\_00.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB06c_OIT_00.htm) fecha de consulta 18 de septiembre de 2007.

[http://www.sre.gob.mx/oi/zB04c\\_OIT\\_01.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB04c_OIT_01.htm) fecha de consulta 18 de septiembre de 2007.

[http://www.sre.gob.mx/oi/zB06d\\_CMMI.htm](http://www.sre.gob.mx/oi/zB06d_CMMI.htm) fecha de consulta 24 de agosto de 2007.

[http://www.gcim.org/es/a\\_coregroup.html](http://www.gcim.org/es/a_coregroup.html) fecha de consulta el 24 de agosto de 2007.

[http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect\\_Internacion\\_de\\_Turistas\\_Extranjeros\\_para\\_asis](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Internacion_de_Turistas_Extranjeros_para_asis), fecha de consulta 08 de octubre de 2007.

<http://www.amnistia.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=6>, fecha de consulta 02 de octubre de 2007

<http://www.cidh.oas.org> fecha de consulta 03 de octubre de 2007.

<http://www.cidh.oas.org/Default.htm> fecha de consulta 03 de octubre de 2007.