

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

EL EXTRANJERO FRENTE AL REGIMEN JURIDICO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MIGUEL ANGEL MARTINEZ HERNÁNDEZ

ASESOR: DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA

MÉXICO 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.



FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Internacional

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

El alumno **MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ HERNÁNDEZ** con número de cuenta **81569782** inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"EL EXTRANJERO FRENTE AL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO"** bajo mi asesoría, trabajo que después de su revisión por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los tramites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquel en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserva su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, a 23 de junio de 2008


DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA,
DIRECTORA DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL

MEMYM/plr.

Dedicatorias

A Dios por su protección y bendición hacia mi persona.

A mis Padres José y Cecilia, como testimonio de cariño y eterno agradecimiento por el apoyo moral y estímulos brindados; con infinito amor y confianza y por infundir en mí, ese camino que inicio con toda la responsabilidad que representa el término de mi carrera profesional, con mucho cariño les dedico este trabajo por ser los mejores Padres, gracias por todo.

A mis hermanos José Antonio, Ernesto Jaime, Luis Arturo y Gabriela, por hacer posible mediante su orientación, ayuda y consejos, llegar hasta donde me encuentro, ya que sin su apoyo no habría sido posible estar aquí.

A mi esposa Annia, gracias amor, por todas esas cosas buenas y malas que hemos compartido juntos, gracias por el cariño y la amistad que diario me brindas, gracias por tu confianza, ayuda e impulso que junto a tus Papás Ada y Lázaro, me diste para terminar el presente trabajo, te amo.

A mi hija Annia Cecilia, gracias por tu sonrisa diaria que alimenta mi alma para seguir adelante en todos los aspectos de mi vida, y que a partir de que te apareciste en mi vida, te convertiste en lo más bello e importante que tengo, a ti con mucho cariño te dedico este trabajo, te amo.

A mis sobrinos Pepe, Gabita, Javiercito, Juan y José, a mis cuñados Javier, Meche y Teresa, y a toda mi familia, por su cariño y comprensión.

A mi asesora de tesis Doctora María Elena Mansilla y Mejía, por todo el tiempo que me dedico para la realización del presente trabajo, y por toda la enseñanza que me brindo.

A los maestros eméritos de la Facultad de Derecho que tuve a lo largo de mi carrera profesional y en particular a los integrantes en mi examen profesional, mi admiración y respeto para cada uno.

A mis amigos de la vida, de las aulas y de los distintos trabajos que he tenido, gracias por su apoyo y amistad brindada hacia mi persona.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi eterno agradecimiento por haberme dado una carrera profesional y la oportunidad de pertenecer a esta gran institución educativa de México.

EL EXTRANJERO FRENTE AL REGIMEN JURIDICO MEXICANO

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

CONCEPTOS OPERATIVOS

	Pagina
1.1.- Definición de Extranjero	1
1.2.- Concepto de Régimen Jurídico	3
1.3.- Calidad Migratoria	5
1.4.- Migración	6
1.5.- Inmigración	7
1.6.- Emigración	8
1.7.- Repatriación	8
1.8.- Capacidad Jurídica	9
1.9.- Reciprocidad Internacional	10
1.10.- Tratados Internacionales	11

CAPITULO II

EL EXTRANJERO

2.1.- El Extranjero	13
2.2.- Requisitos que debe cubrir el extranjero para internarse en el país	14
2.3.- Calidad Migratoria	16
2.4.- Medios de Internación a México	24

CAPITULO III

EL EXTRANJERO Y SU FUNDAMENTO JURIDICO

3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	29
3.2.- Ley General de Población	48
3.3.- Autoridades Competentes en Materia de Extranjeros	57
3.4.- Instituto Nacional de Migración	58
3.4.1.- Estadísticas del Instituto Nacional de Migración	65

CAPITULO IV

PROPUESTAS PARA PREVENIR LA INTERNACIÓN Y PERMANENCIA ILEGAL DE EXTRANJEROS EN MEXICO Y COMBATIR SUS ACTIVIDADES DELICTIVAS

- Programa para el Control y Verificación de la Internación y Estancia Legal de los Extranjeros en Territorio Nacional	73
--	----

- Programa para Mejorar y Reforzar los Procedimientos de Aseguramiento, Alojamiento y Repatriación, que se realizan en las Estaciones Migratorias, para agilizar los trámites administrativos empleados para determinar la situación legal de los extranjeros detenidos	74
- Programa para Combatir el Tráfico y Trata de Migrantes, y otras actividades delictivas con participación de extranjeros en coordinación con otras Instituciones	78
- Programa para erradicar la corrupción entre el personal del Instituto Nacional de Migración	86
- Programa de sanciones por violación a la Ley General de Población	95
Conclusiones	100

INTRODUCCIÓN

Este trabajo, tiene como propósito primordial realizar diversas propuestas de actualización en la materia migratoria, para que el Ejecutivo Federal lleve a cabo acciones a fin de evitar la ilegal internación de extranjeros a México, ya sea transitoria o definitiva. Dada la gravedad del fenómeno migratorio en México, es necesaria la existencia de un control justo, accesible, previsible y legítimo, sin esto, creo que será muy difícil alcanzar los niveles de civilidad en el personal que labora en el Instituto Nacional de Migración, en el que se respete la dignidad de las personas y se dé certeza a sus derechos y a los servicios que se brindan.

Sólo para enfatizar mi preocupación por la manera distorsionada y disfuncional en que el Instituto Nacional de Migración, se ha encargado de atender y canalizar sobre la situación jurídica de los extranjeros en México, en el presente trabajo de investigación se pretende acercarse lo más posible a la realidad en la que se encuentra el país en materia de migración, donde es común que personal del Instituto y de otras autoridades involucradas, violen la Ley General de Población y la demás normas aplicables.

Esta situación, se complica aún más con los actos de corrupción que comete un buen número de sus elementos. En este trabajo de investigación se dan distintas propuestas para optimizar los servicios y evitar la corrupción en los trámites migratorios, sin embargo, se considera que de nada servirán tales acciones mientras el gobierno no combata a fondo la corrupción, una forma de lograrlo sería que se incrementen los salarios a los trabajadores y de su estricta vigilancia y la aplicación de sanciones ante el supuesto abuso o desvío en sus atribuciones.

De acuerdo con lo anterior, la tesis que presentó se compone de cuatro capítulos.

El primer capítulo, se refiere a los diferentes conceptos y acepciones que en el ámbito jurídico se dan de: extranjero, régimen jurídico, calidad migratoria, migración, inmigración, emigración y repatriación.

El segundo capítulo, aborda la problemática del extranjero en sus diferentes aspectos, como son: requisitos para internarse en el país, las calidades migratorias existentes y sus respectivas características y modalidades, circular REI de 14 de agosto de 1993.

El tercer capítulo, es relativo al extranjero y su fundamento jurídico, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los relativos de la Ley General de Población, refiriéndonos en forma pormenorizada a la autoridad competente en la citada materia.

En el capítulo cuarto, se presentan propuestas para prevenir la internación y permanencia ilegal de extranjeros en México y combatir sus actividades desviadas de las funciones y empleo, con la creación de programas a través de los cuales se pretende controlar las irregularidades que existen en materia de migración.

CAPITULO I

CONCEPTOS JURÍDICOS

1.1 Definición de Extranjero

José Ramón de Orvé Arregui en un sentido vulgar “considera como: Extranjero al individuo que no es nacional”...en un orden, más general “Extranjero es aquel individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía”.¹

Niboyet, señala que “los individuos se dividen en categorías los nacionales y los no nacionales o extranjeros”.²

El Diccionario Jurídico Espasa Calpe, refiere al extranjero como “Quien no tiene nacionalidad española”.

Charles G. Fenwick, señala: “... que dentro del Derecho Internacional no define al extranjero pero sin embargo manifiesta que dicho derecho” reconoce la diferencia existente entre los extranjeros visitantes transitorios en un país extraño; y aquéllos que han establecido allí su residencia permanente y que manifiestan la intención de prolongar su permanencia indefinidamente”.³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 33 son: “extranjeros los que no posean la calidad determinada en el artículo 30 constitucional...”.

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

¹ Orvé Arregui, José Ramón, Manual de Derecho Internacional Privado, 3ª Edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1952, pág. 222

² Niboyet J.P., Principios de Derecho Internacional Privado, Editora Nacional, S.A., México, 1951, pág. 2

³ Fenwick Charles G. Derecho Internacional. Ameba, Buenos Aires, 1963, pág. 308

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

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

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

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

B) Son mexicanos por naturalización:

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

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

La Ley de Nacionalidad en su artículo 2° fracción IV refiere

“Artículo 2° Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I...

II...

III...

IV Extranjero aquel que no tiene la calidad de mexicano.”⁴

⁴ Agenda de los Extranjeros, Editorial ISEF, México, 2008. pág. 1

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala:

“El concepto de extranjería tiene varias connotaciones: Se refiere por una parte a la cualidad que se predica de un individuo o persona jurídica que no reúne las condiciones necesarias para ser considerado como nacional de un Estado; se denomina también el conjunto de normas aplicables al extranjero en un Estado para determinar su situación jurídica: sus derechos y obligaciones, en derecho internacional privado se utiliza para designar los elementos de un acto o situación que están vinculados con un sistema jurídico externo.”⁵

Carlos Arellano García dice:

“Será extranjero el que no reúna las condiciones requeridas por un sistema jurídico estatal determinado para ser considerado como nacional”.⁶

El Diccionario Jurídico Espasa Calpe, señala:

“Es extranjero, se dice quien no tiene la nacionalidad española”.⁷

1.2 Régimen Jurídico

El concepto de régimen jurídico, necesariamente nos lleva a profundizar más allá de una simple definición del mismo, pues dentro del Derecho, se entenderá como el sistema u ordenamiento jurídico, constituido por normas, en otras palabras el conjunto de disposiciones ordenadas para regular conductas dentro de un Estado.

Un régimen jurídico está compuesto por normas, por lo que es necesario determinar que es una norma:

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1999, pág. 1397

⁶ Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, pág. 293

⁷ Fundación Tomás Moro, Diccionario Espasa Jurídico, Calpe S.A., Madrid, España, 1998, pág. 403

Para García Maynez “La palabra norma suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: lato sensu aplicarse a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; stricto sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos. Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es potestativo se llaman reglas técnicas. A las que tienen carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de normas. Estas imponen deberes o conceden derechos, mientras los juicios enunciativos se refieren siempre, como su denominación lo indica, a lo que es”.⁸

John Austin señala: “Una orden, pues, es la manifestación (signification) de deseo. Pero una orden es discernible de otras manifestaciones de deseo por esta peculiaridad: que la parte a la que se dirige está situación de sufrir un daño por parte de la otra, en caso de que no cumpla con su deseo”.⁹

Kelsen afirma: “...“en determinadas circunstancias, un determinado sujeto debe observar tal o cual conducta; si no la observa, otro sujeto, órgano del Estado, debe aplicar al infractor una sanción”.¹⁰

Y por norma Kelsen entiende: “La norma como esquema de explicación conceptual. El acontecimiento externo que por su significación objetiva constituye un acto conforme a derecho (o contrario a derecho), es, pues, en todos los casos, en cuanto suceso que se desarrolla en el tiempo y en el espacio, sensiblemente perceptible, un trozo de la naturaleza y, en cuanto tal, determinado por leyes casuales. Sólo que ese suceso, en cuanto tal, como elemento del sistema de la naturaleza, no es objeto de un conocimiento específicamente jurídico, y, de esa suerte, no constituye en general nada que sea derecho”.¹¹

⁸ García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1980, pág. 4.

⁹ Schmill Ulises, Teoría Del Derecho y Del Estado, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003, pág.9

¹⁰ García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1980, pág.169

¹¹ Kelsen Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa S.A., México, 2005, pág. 17

Alf Ross establece: “Si el sistema normativo tiene algún interés para la ciencia del derecho, seguramente lo será en razón de que, de una manera u otra, puede ser utilizado para interpretar la realidad social, es decir, para establecer la concordancia o desacuerdo de ésta con el sistema normativo ”. ¹²

Respecto del orden jurídico diremos:

Los órdenes jurídicos modernos nacionales tienen una constitución, legislada o consuetudinaria, como norma superior “...sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría”. ¹³

“La condición jurídica de los extranjeros, estará integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas o morales que no tienen carácter de nacionales”. ¹⁴

En México la condición Jurídica de los extranjeros se regula por leyes de carácter federal de acuerdo al artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3 Calidad Migratoria.

En términos generales es la calificación que el Estado atribuye a los extranjeros que se internan legalmente en el país como Inmigrantes y No Inmigrantes.

CALIDAD MIGRATORIA DE NO INMIGRANTE. Es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente.

¹² Citado por Kelsen Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 2005, pág. 32

¹³ García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1980, pág.85

¹⁴ Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, dem, pág. 293

CALIDAD MIGRATORIA DE INMIGRANTE. Es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de Inmigrado.

CALIDAD MIGRATORIA DE INMIGRADO. Se obtiene con la residencia legal en el país durante cinco años, siempre y cuando se observen las disposiciones de la Ley General de Población así como su reglamento y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad.

CARACTERÍSTICAS MIGRATORIAS. Podemos decir que son las distintas disposiciones mediante las cuales, la Secretaría de Gobernación, clasifica y regula la internación y residencia de los extranjeros en la República Mexicana.

1.4 Migración.

El artículo 7 de la Ley General de Población establece la competencia de la Secretaría de Gobernación.

“Artículo 7.- Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde”.

- I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;
- II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos
- III.- Aplicar esta Ley y su Reglamento
- IV.- Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias”.¹⁵

¹⁵ Agenda de los Extranjeros, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2008, pag. 3

Migración, es un concepto genérico del cual se desprenden los términos de inmigrante y No inmigrante situaciones que implican un movimiento de población humana de un lugar a otro.

Por Servicios de migratorios, se entiende los actos o acciones que lleva a cabo la Secretaría de Gobernación, a fin de atender asuntos de población en materia de migración, entre los que podemos citar esta la de proporcionar tramitar y resolver la forma migratoria estadística FME para extranjeros; forma migratoria FM1; pago de derechos migratorios ordinarios; pago de multas y servicios; requisitos de estancia; requisitos de internación; salida de extranjeros y solicitudes de trámite migratorio.

Los Servicios de migración son tanto interiores como exteriores, los primeros son los que se llevan a efecto en las oficinas de la Secretaría de Gobernación dentro de la República Mexicana, los segundos los realizan los Delegados de dicha dependencia, por los miembros del Servicios Exterior Mexicano, así como otras dependencias que establece la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares.

1.5 Inmigración

Inmigración “(Del latín *inmigrare*, de *in* en, y *migraré*, pasar, irse) Es la internación y permanencia de extranjeros, en un país distinto del cual estaban establecidos”.¹⁶

Inmigración en sentido estricto. “Determina el asentamiento durable, la integración del extranjero inmigrante en la comunidad receptora, y no simplemente su paso por la misma por un periodo limitado y con fines no estrictamente laborales”.¹⁷

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa., México, 1999, pág. 1727.

¹⁷ Idem.

Inmigración en sentido genérico “abarca tanto el aspecto “emigración” acción de dejar un lugar para trasladarse a otro, como la “inmigración” acción de llegar y establecerse en ese otro lugar, que son momentos sucesivos de un único fenómeno, el individuo que es emigrante al partir se convierte en inmigrante a su llegada”.¹⁸

La Ley General de Población en su artículo 32 refiere.

“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 sujetara a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.”

1.6 Emigración.

La Ley General de Población en su artículo 77 señala.

“Artículo 77. Son Emigrantes los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el permiso de residir en el extranjero”.

1.7 Repatriación

La Ley General de Población dentro de sus artículos 81 y 82 párrafo segundo determina:

“Artículo 81. Se consideran como repatriados los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero”.

¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa., México, 1999, pág. 1727.

“Artículo 82. La Secretaría de Gobernación estimulará la repatriación de los mexicanos, y promoverá su radicación en los lugares donde puedan ser útiles, de acuerdo con sus conocimientos y capacidades”.

La misma categoría podrá ser otorgada por la Secretaría de Gobernación a los nacionales que por virtud de situaciones excepcionales, requieran el auxilio de las actividades de dicha dependencia para ser reinternados en el país.

1.8 Capacidad Jurídica.

Dentro del derecho y normas que rigen en México cabe citar que:

La capacidad es un atributo de la personalidad, es de dos clases: la de goce y la de ejercicio

La capacidad de goce se adquiere con la concepción y se extingue con la muerte, tal como lo establece el artículo 22 del Código Civil Federal.

La capacidad jurídica de una persona, es la facultad de ejercitar frente a los demás, los derechos o cumplir las obligaciones, es decir es la aptitud para ser titular de relaciones jurídicas o bien es un sujeto activo o pasivo de derechos y obligaciones, ésta es la capacidad de ejercicio.

El artículo 22 del Código Civil expresamente dispone que la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la Ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el Código Civil.

Artículo 22. La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código.

Artículo 23 La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Artículo 24 el mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley.

1.9. Reciprocidad Internacional.

La reciprocidad es el vínculo mediante el cual los países, proporcionan las mismas oportunidades a los extranjeros, esto no quiere decir que el sistema de reciprocidad implique prácticamente una igualdad entre los Estados porque varía la inmigración de extranjeros en cada país.

En la República Mexicana al artículo 33 de la Constitución Política, otorga a los extranjeros, derechos sin esperar recibir en otros países los mismos derechos para los mexicanos, el referido numeral señala que los extranjeros gozarán de las garantías que otorga dicha Constitución Política en su capítulo I Título Primero. Sin embargo, los mexicanos no gozan en los países a los que llegan como extranjeros, de los mismos derechos que los extranjeros que ingresan a nuestro país es decir no existe reciprocidad alguna.

1.10. Tratados Internacionales

Debido a la interdependencia cada vez mayor que guardan los países, han proliferado los convenios o tratados internacionales, instrumentos jurídicos que bien pudiéramos asimilar a los contratos en el sentido de que mediante el consentimiento manifestado por los Estados en la celebración de tratados, se crean derechos y obligaciones entre las partes. Es decir, que así como los particulares se sirven de los contratos para estipular derechos y obligaciones entre sí, los sujetos de derecho internacional y particularmente los Estados, celebran tratados sobre las más variadas materias con la intención de crear derechos y obligaciones regidos por el derecho internacional. Como consecuencia natural de la proliferación de convenios internacionales, el derecho de los tratados es una de las disciplinas que más se ha desarrollado en los últimos años: en el ámbito internacional, ha pasado de ser mero derecho consuetudinario a ser derecho codificado a partir de la celebración de las Convenciones de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados y la de 1986 sobre Tratados Celebrados entre Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales y Estados. Respecto a nuestra legislación interna.

Por razones prácticas, en lo sucesivo se hará referencia a la Convención de Viena de 1969, también llamada el “tratado de tratados”, así como a la convención: y a la Ley sobre Celebración de Tratados. Tanto la convención como la ley, al definir el término tratado, establecen que es un acuerdo celebrado por escrito, regido por el derecho internacional, cualquiera que sea su denominación particular. Esto último deja sin sentido las viejas discusiones referentes a si existe diferencia entre tratado, convenio, convención, pacto, etcétera. Desde 1980, cuando cobra vigencia la convención, se entienden como sinónimos todos estos términos u otros que pudieran utilizarse.

Por considerarlo más sistemático, aludiremos primero a la regulación constitucional de los tratados en México, ya que la ley fundamental es, la norma

suprema a que deben ajustarse todas las demás normas, incluso la Convención de Viena o tratado de tratados.¹⁹

¹⁹ Extraído de la Revista Semillero de Ideas de la Universidad Autónoma de Baja California, Régimen Jurídico. Por Pelayo Torres María Candelaria, Profesora de la Facultad de Derecho, UABC, Zona Costa Pelayo Torres María Candelaria, Profesora de la Facultad de Derecho, UABC, Zona Costa.

CAPITULO II

EL EXTRANJERO

2.1- El Extranjero

Al hacer una breve referencia histórica, debemos precisar que desde la época Greco-Romana, se estableció que los extranjeros no tenían ningún derecho en otras Ciudades-Estado, de las cuales no eran originarios, ya que cada Ciudad protegía únicamente a sus propios ciudadanos. De acuerdo a esto la ciudadanía sólo se adquiría por el *ius sanguinis*, el que no era ciudadano por la vía hereditaria se le trataba como extranjero.

Después en Roma se adquiriría la ciudadanía por medio de la filtración, para esto no era necesario nacer en el Estado donde se adquiría la misma, sino que se adquiría la nacionalidad del territorio del Imperio Romano. Con el tiempo, en la época feudal se estableció como norma, el lugar en que las personas nacían, conocido como *ius soli*, el cual adquirió relevancia por encima del *ius sanguinis*, debido a los factores tanto políticos y geográficos como económicos.

Actualmente el régimen jurídico de cada Estado determina la nacionalidad de las personas, al señalar como principios fundamentales el ius sanguinis o el ius soli, o ambos y en estos supuestos la nacionalidad es por nacimiento.

La otra forma de adquirir una nacionalidad es por naturalización a solicitud del extranjero

El *ius sanguinis* determina que la nacionalidad se adquiere como resultado de la relación sanguínea con los padres con independencia del lugar de nacimiento.

El *ius soli* consiste en que la nacionalidad se otorga de acuerdo al lugar de nacimiento, sin tomar en cuenta a los padres.

La nacionalidad se adquiere por naturalización, cuando la solicita el interesado, y cumple los requisitos establecidos en la Ley suprema, del país del cual se quiere ser nacional.

En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 30 apartado b) establece:

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

A)...

II...

III...

B).- Son mexicanos por naturalización.

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

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

2.2. Requisitos que debe cubrir el extranjero para internarse en el país.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen los beneficios de los extranjeros en México, al señalar en su artículo 1° que todo individuo gozará de las garantías que la misma otorga y que el goce de las referidas garantías no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que la propia Ley Suprema determina.

La Carta Magna mexicana fija una serie de derechos y obligaciones tanto para nacionales como para extranjeros, por lo que hace a los extranjeros el artículo 33 Constitucional establece: que tienen derecho a las garantías del capítulo I, título I de la misma, y que sólo el poder Ejecutivo tendrá la facultad de hacer abandonar

el país, de manera inmediata y sin previo juicio, al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

De acuerdo con lo anterior, la restricción más importante, es la prohibición de inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Al gozar los extranjeros de las garantías que otorga la Carta Magna pueden internarse y permanecer de forma legal en México, una vez que cumplan con las disposiciones establecidas por la Ley General de Población y su Reglamento.

La Secretaría de Gobernación, es la encargada de regular la internación y la residencia de los extranjeros en México, y los coloca en alguna de las calidades migratorias que establece la Ley General de Población y su Reglamento.

Dentro de los requisitos legales que deben cubrir los extranjeros que ingresen al país, la Ley General de Población señala:

“Artículo 62 Para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

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

II. Ser aprobado en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;

III. Proporcionar a las autoridades de Migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que le sean solicitados:

IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria.

V. Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde haya residido habitualmente, en los casos que fija la Secretaría de Gobernación: y

VI. Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.”

La Ley específica que aún cuando los extranjeros cumplan con el anterior requisito, cuando sean requeridos por la Secretaría de Gobernación: deben acreditar su legal estancia y permanencia en la República Mexicana y cubrir los demás requisitos que el mismo ordenamiento dispone, igualmente tienen la obligación de informar al Registro Nacional de Extranjeros, los cambios de calidad y característica migratoria, estado civil, domicilio y actividades dentro de los treinta días posteriores a su cambio.

2.3 Calidad Migratoria.

En la Legislación Mexicana encontramos como medio de control normativo de internamiento de extranjeros, a la Secretaría de Gobernación, quien, basada en las disposiciones de la Ley General de Población y su Reglamento, otorga las calidades migratorias mediante las cuales, dichos extranjeros permanecerán en la República Mexicana.

Los artículos 42 y 48 de la Ley General de Población, determinan las calidades migratorias de No inmigrante e inmigrante.

El artículo 42 de la Ley General de Población, enumera las características de No inmigrante, entre las que se encuentran las siguientes:

TURISTA.- Es el extranjero que se interna en el país con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máximo de seis meses improrrogables, como ejemplo de esta característica tenemos a los familiares del extranjero cuyo cónyuge sea mexicano, y que vienen México para visitarlo, a estas personas, la Secretaría de Gobernación les expide la forma migratoria FMT, para su internación como No inmigrante turista.

TRANSMIGRANTE.- Es el extranjero que llega al país en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días, es el caso de los transportistas centroamericanos que se dirigen a los Estados Unidos de América o Canadá, y que necesariamente tienen que pasar por México, la Secretaría de Gobernación expedirá la forma migratoria FM6, para la internación temporal como No inmigrante transmigrante, siempre y cuando, cuente con el permiso de admisión al país hacia donde se dirige y el permiso de tránsito en el país limítrofe de la República Mexicana comprendido en la ruta.

VISITANTE.- Es el extranjero que se interna en el país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año, como ejemplo de esta característica está el inversionista, cuyo propósito es el conocer alternativas de inversión en México o representar a una empresa extranjera, para su internación temporal en el país, deberá tramitar la forma migratoria de No inmigrante visitantes de Negocios e inversionista.

MINISTRO DE CULTO O ASOCIADOS RELIGIOSOS.- Es el extranjero que se interna en el país para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, como ejemplo están los sacerdotes de la Iglesia Católica que envía el Vaticano a México para ejercer el culto que les fue encomendado, previo registro de la institución que lo envía.

ASILADO POLÍTICO.- Es el extranjero que llega a territorio nacional huyendo de persecuciones políticas, será admitido provisionalmente por las oficinas de migración, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras la autoridad migratoria resuelve cada caso en particular, el interesado al solicitar asilo deberá expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos

necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó, en el caso se puede citar a los chilenos que apoyaban al Presidente Salvador Allende y con el Golpe de Estado sufrido, un buen número de ellos, abandonó su país para solicitar asilo político en México.

REFUGIADO.- Es el extranjero que huye de su país, para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando haya sido amenazado por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público, y que ingresa al territorio nacional, con la calidad y característica de No inmigrante refugiado, respectivamente, quien no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas, como ejemplo podemos citar a los españoles que llegaron a México durante la guerra civil en España.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, el extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.

La diferencia entre un Asilado Político y el refugiado, esta en que el primero se interna legalmente en nuestro territorio, mientras que el segundo se interna ilegalmente a México.

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

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

Como ejemplo de No inmigrante con característica de estudiante, están los extranjeros que estudian la maestría en la sección de postgrado de la facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

VISITANTE DISTINGUIDO.- Es el extranjero que en casos especiales, de manera excepcional, el Gobierno Federal le otorga permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, es el caso de los investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes, la Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.

Como ejemplo de No inmigrante con característica de visitante distinguido, están los extranjeros que trabajan en los programas de investigación que realiza el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

VISITANTES LOCALES.- Son los extranjeros que ingresan al país, que deseen visitar nuestras poblaciones fronterizas, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar para que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

Como ejemplo de No inmigrante con característica de visitantes locales, están los residentes de Laredo Texas, cuya población es colindante con la ciudad fronteriza de Nuevo Laredo Tamaulipas, y que requieren del permiso por cuestiones personales o de comercio.

VISITANTE PROVISIONAL.- Es el extranjero que se interna en el país, con motivo del desembarco provisional del medio en que viaje, y que llegue a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de

algún requisito secundario, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, en estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.

Como ejemplo del No inmigrante con característica de visitante provisional, se puede citar a los extranjeros que por el itinerario del viaje que realizan, se ven obligados a bajarse de la aeronave en que viajan, y permanecer en aeropuertos de nuestro país por horas o días, para después continuar con su viaje, porque sus documentos tienen alguna irregularidad.

CORRESPONSAL.- Es el extranjero que se interna al país, 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.

En esta característica de No inmigrante con característica de corresponsal, podemos citar como ejemplo a los extranjeros que se internan y residen en el territorio mexicano, como corresponsales de periódicos o noticieros de sus países, para cubrir las noticias que se generan en México.

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.

El artículo 48 de la Ley General de Población, determina cuales son las características de Inmigrante:

RENTISTA.- Es la característica migratorio que se le otorga al extranjero que se interna en el 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 las instituciones nacionales de crédito u otras que determine las Secretarías de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior, El monto mínimo requerido será el que se fija en el Reglamento de Ley General de Población, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores, científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país.

Como ejemplo de inmigrante con característica de rentista, tenemos a los veteranos de guerra norteamericanos, que radican en la ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, y que viven de las pensiones que el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica les otorga.

INVERSIONISTAS.- Son los extranjeros que se internan en el país, para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuyan al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el Reglamento de la Ley General de Población.

Como ejemplo de inmigrante con característica de inversionista, se puede citar al Señor Carlos Ahumada Kurtz, de origen argentino quien invirtió su capital en nuestro país, con la creación de una compañía constructora.

PROFESIONAL.- Es el extranjero que se interna en el país, para ejercer una profesión, en el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5° Constitucional en materia de profesiones.

La Secretaría de Gobernación para otorgar esta característica, dará preferencia a quienes sean profesores o investigadores destacados en alguna rama de la ciencia o de la técnica, o cuando se trate de disciplinas que estén insuficientemente cubiertas por mexicanos.

Como ejemplo de inmigrante con característica de profesionista, están los médicos cubanos que se internan en el país para trabajar en hospitales públicos y privados.

CARGOS DE CONFIANZA.- Esta Característica dentro de la calidad de inmigrante, se otorga a los extranjeros para asumir en el país cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la república, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país.

Como ejemplo de inmigrante con característica de cargos de confianza, podemos citar a las empresas trasnacionales que requieren de personas extranjeras para asumir cargos de dirección.

CIENTÍFICO.- Es el extranjero que ingresa al país, para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

Como ejemplo de inmigrante con la característica de científico, podemos citar a los científicos extranjeros que ingresan al país para trabajar en las compañías de la industria farmacéutica, ya sea para dirigir o realizar investigaciones científicas para la creación de medicamentos.

TÉCNICO.- Esta característica en la calidad de inmigrante, la Secretaría de Gobernación la autoriza para que el extranjero pueda en el país dirigir o realizar investigaciones aplicadas dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría, por nacionales del país.

Como ejemplo de inmigrante con característica de técnico, estarían los Ingenieros contratados de ser necesario por empresas extranjeras con tecnología extranjera.

FAMILIARES.- Esta característica en la calidad de inmigrante, se otorga al extranjero que viva en el país 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 grado.

Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el reglamento.

Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estudien en forma estable.

Como ejemplo de inmigrante con característica de familiares, están los hijos o hermanos menores de edad del matrimonio extranjero, que se interna en el país para vivir del trabajo del padre.

ARTISTAS Y DEPORTISTAS.- Esta característica en la calidad de inmigrante, se autoriza para que el extranjero pueda realizar actividades artísticas, deportivas

o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país, un ejemplo de esta característica migratoria son los futbolistas profesionales que juegan en la liga del fútbol mexicano.

ASIMILADOS.- Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que se hayan acostumbrado al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.

Como ejemplo de inmigrante con la característica de asimilado, podemos citar a los trabajadores centroamericanos cuyas costumbres son muy similares a las mexicanas, por lo que no tienen problemas para identificarse con la vida del mexicano.

2.4. Medios de Internación a México.

Dentro de las normas jurídicas de la República Mexicana, se establece la admisión de los extranjeros al territorio nacional, misma que puede ser condicionada e incluso en algunos casos México tiene la facultad de admitir o rechazar a ciertos extranjeros.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, confiere a la Secretaría de Gobernación, a través de la Ley General Población y su Reglamento, entre otras las siguientes atribuciones:

- Dictar, ejecutar o promover medidas para sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes:

- Vigilar la entrada y salida tanto de nacionales como de extranjeros.

- Fijar el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse al país, ya sea por actividad o por zonas de residencia.

- Determinar los lugares destinados al tránsito de personas por puertos marítimos y aéreos así como por las fronteras.

Con su artículo 10 la Ley General de Población, concede a la Secretaría de Gobernación como facultad exclusiva la siguiente:

“Artículo 10. Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación Fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería y en su caso la de Marina; asimismo consultara a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente

Las dependencias y organismos que se mencionan, están obligados a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios que sean de sus respectivas competencias”.¹

Para la Internación Aérea de Tránsito Internacional se requiere principalmente que:

- El tránsito únicamente sea a través de los aeropuertos internacionales.

- Al aterrizar la aeronave y hacer alto total, el personal del Servicio Migratorio podrá abordar la misma y solicitar al Capitán o piloto el listado de sus pasajeros así como de los tripulantes y vigilar el traslado de dichos pasajeros y tripulantes a las áreas de revisión migratoria.

¹ Ley General de Población publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, última reforma 4 de enero de 1999, Página 3.

- La empresa prestadora del servicio constata que los tripulantes y pasajeros de nacionalidad extranjera que viajen a bordo de una aeronave, cuenten con sus documentos migratorios en orden.

- Los comandantes de aeropuertos en México, informen a las oficinas de migración de la entrada y salida de cualquier aeronave, que proceda del exterior o vaya hacia otro país.

Por cuanto hace a la Internación Terrestre, del tránsito internacional de pasajeros, tratándose de ferrocarril, la revisión migratoria podrá llevarse a cabo a bordo del mismo, y las empresas deberán cooperar con las autoridades migratorias en dicha revisión.

Cuando se trate de empresas de auto transporte internacional de pasajeros, están obligadas a:

- Detener los vehículos para la debida revisión de los documentos migratorios de los pasajeros, en el lugar que la oficina migratoria determine al respecto.

- Colaborar para que todos los pasajeros se sometan a la revisión migratoria respectiva.

- Asegurarse previamente de que la documentación migratoria correspondiente, sea la correcta.

La internación por vía marítima a la República Mexicana debe satisfacer los siguientes requisitos:

- Comunicar a la Oficina de Migración del Puerto, la procedencia y matrícula del barco, el número de pasajeros y tripulantes, así como el tiempo aproximado de

permanencia, esto debe notificarse con 24 horas de anticipación, excepto cuando se trate de casos de fuerza mayor.

- A la llegada del transporte marítimo, a cualquier Puerto Nacional, debe llevarse a cabo una revisión del transporte a bordo de los pasajeros y de la tripulación, una vez realizada, la oficina migratoria podrá autorizar el desembarco de pasajeros y tripulantes.

CAPITULO III

EL EXTRANJERO Y SU REGULACIÓN JURIDICA

En México, la regulación jurídica de la condición de los extranjeros se encuentra en leyes de carácter federal de acuerdo al artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre condición jurídica de los extranjeros, nacionalidad, ciudadanía, colonización, naturalización, emigración e inmigración, y salubridad general de población.

Para obtener el conocimiento de los derechos y obligaciones de los extranjeros en el derecho vigente mexicano, se realizó una investigación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes federales y en los instrumentos internacionales relacionados con la migración.

De acuerdo con lo anterior, resulta necesario hacer una observación, respecto a que se carece de una compilación legislativa que reúna las diversas disposiciones sobre extranjeros, que se encuentran dispersas en la legislación vigente. Consideramos que sería ambicioso y más práctico tener en un solo cuerpo de leyes todas las disposiciones que en México regulan la condición jurídica de los extranjeros, como lo cumplía la obra realizada por los maestros eméritos de esta Facultad de Derecho, Leonel Perez Nieto y María Elena Mansilla y Mejía, con el libro “Manual Práctico del Extranjero”.

Por no tenerse esa recopilación, en un momento dado se puede perder de vista el completo alcance de la situación jurídica de los extranjeros en México, y en consecuencia provocar con ello, confusión en los tramites y requisitos para su internación y legal estancia en México.

En atención a lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Esto significa, que son extranjeros los que no reúnan los requisitos establecidos por el artículo 30 constitucional para ser considerados como mexicanos por nacimiento o para ser considerados como mexicanos por naturalización, pudiéndose decir que para la Constitución mexicana son extranjeros los que no tienen la calidad de mexicanos, y les es aplicable todo lo que se diga en la relación con la condición jurídica de los extranjeros.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al definir la calidad de extranjero en el artículo 33 en realidad sólo se conceptúa al extranjero persona física y no se expone un concepto de extranjero como persona moral, sin embargo, podemos decir que con el mismo criterio de exclusión se puede señalar que persona moral extranjera es aquella que no reúne los requisitos para ser considerada como persona física de nacionalidad mexicana que será mexicana en los términos del artículo 8° de la Ley de Nacionalidad.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La normatividad que rige al extranjero en México, necesariamente exige abordar las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es por ello, que en el presente capítulo estudiaremos los artículos 1°, 2°, 5°, 9°, 11, 12, 27, 30, 32, 33, 37 y 130, ya que del contenido de dichos preceptos constitucionales, emanan las diversas leyes que regulan todo lo relacionado con los extranjeros en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1° en los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.¹

La Constitución mexicana, reconocida como una de las más avanzadas en el mundo, en este artículo tiene la doble ventaja de proteger al hombre, tanto en su aspecto individual, como considerado parte de un grupo, por eso la Constitución contiene garantías individuales y derechos sociales, mismas de las que gozará todo individuo por el solo hecho de estar en México, sin importar nacionalidad, sexo, edad, raza o creencia de las personas.

De este artículo Constitucional, podemos sacar algunos principios básicos que son aplicados también a los extranjeros:

- En México, todo individuo sin importar su nacionalidad, por el sólo hecho de ser persona humana, tiene una serie mínima de derechos que la propia Constitución establece y protege;

- Los derechos consignados y su protección pertenecen a todos los seres humanos, sin distinción de nacionalidad, sexo, edad, raza o creencia, y

- Esos derechos solo se pueden restringir o suspender en los casos y condiciones que la propia Constitución señala, específicamente los previstos por el artículo 29.

Para la defensa de los derechos individuales, la propia Constitución establece el juicio de amparo, institución jurídica mexicana, máxima protectora de la libertad y de los derechos públicos subjetivos del ser humano.

¹ Leonel Pereznieto Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., página 1.

En principio existe una equiparación entre nacionales y extranjeros; respecto del goce de garantías individuales, aunque con las restricciones que se derivan de la misma Constitución.

En el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que en los Estados Unidos Mexicanos “Está prohibida la esclavitud...”.

“Artículo 2°. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes”.²

La Constitución mexicana, mantiene la prohibición de la esclavitud como principio, afortunadamente este precepto carece de significado práctico, pues en México tan inhumana institución no existe desde hace mucho tiempo. Sin embargo, tiene importancia para los extranjeros provenientes de países en los que todavía se practica la esclavitud, por lo que los considerados esclavos en otros países por el sólo hecho de ingresar al territorio nacional obtendrán la protección de las leyes y por ende su libertad.

En el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “...todo individuo gozará de la libertad de ejercer la profesión o trabajo que le acomode, siendo licito...”.

“Artículo 5°. A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

² Leonel Pereznieto Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., página 1.

La ley determinará en cada caso, cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen preferentemente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligados y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que se pretendan erigir.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, perdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona”.³

En éste artículo de la Constitución mexicana, el legislador tomó en consideración que el hombre sobrevive y progresa mediante su propio trabajo, por lo que garantiza que pueda libremente escoger su medio de sustento en la actividad que le acomode, siempre y cuando sea lícita, la libertad de trabajo sólo puede ser limitada por sentencia judicial o resolución gubernativa, en el primer supuesto sería por sentencia y en el segundo supuesto se estaría ante sólo una privación por atacarse los derechos de tercero.

La libertad de trabajo establecida en el artículo 5° Constitucional, igualmente es aplicable a los extranjeros, quienes podrán ejercerla siempre y cuando demuestren estar en pleno goce y ejercicio de los derechos civiles, y cumplan con las normas respectivas.

Los extranjeros podrán ejercer en México las profesiones que son objeto de la Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional, con sujeción a lo previsto en los tratados internacionales de que México sea parte, en caso de que no hubiere tratado en la materia, el ejercicio profesional de los extranjeros estará sujeto a la reciprocidad en el lugar de residencia del solicitante y al cumplimiento de los demás requisitos establecidos por las leyes mexicanas.

Los títulos expedidos en el extranjero, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional, serán registrados por la Secretaría de Educación Pública, siempre que los estudios realizados sean iguales o similares a los que se impartan en instituciones que formen parte del sistema educativo nacional de México.

³ Leonel Pereznieto Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., páginas 1 y 2.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 9° establece "...el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente...".

"Artículo 9°.- No se podrá coartar el derecho de asociación o reunión siempre que se realice pacíficamente y su objeto sea lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo en materia política del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra éstas, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarlas u obligarlas a resolver en el sentido que se desee".⁴

Tanto el derecho de asociación como el de reunión garantizados por este artículo deben ejercitarse en forma pacífica y tener un objeto lícito, o sea, es preciso que se lleven a cabo de manera tranquila, serena, ordenada y para el logro de un fin autorizado o no prohibido por la ley.

Sólo aquella parte del pueblo políticamente capacitado, es decir los ciudadanos mexicanos, aquí quedan excluidos los extranjeros como lo establece el artículo 33 Constitucional, pueden ejercitar este derecho con fines políticos, porque exclusivamente ellos están facultados para intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos de gobierno, ya sea Federales, Estatales o Municipales.

En el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que "...todo individuo tiene derecho al libre tránsito para entrar y salir de la República Mexicana...".

"Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de

⁴ Leonel Pereznielo Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., página 2.

seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho está 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”.⁵

En éste artículo Constitucional, se otorga la libertad de transito a todas las personas para entrar en la República Mexicana y salir de ella, así como para viajar y cambiar su residencia o domicilio dentro de su territorio, las autoridades están obligadas a no impedir cualquiera de la anteriores manifestaciones de esta libertad.

Tan amplio derecho tiene los límites que el propio artículo establece y que guarda estrecha relación con los extranjeros, y que pueden ser:

- Judiciales, en caso de que por orden de un juez se prohíba a una persona abandonar determinado lugar, es el llamado arraigo.

Asimismo, y en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 33 Constitucional, el Ejecutivo puede expulsar del país a un extranjero cuando estime que su presencia perturba la vida nacional.

Por su parte, el artículo 12 Constitucional establece en los Estados Unidos Mexicanos “...el principio de la igualdad de sus ciudadanos...”

⁵ Leonel Pereznieto Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., página 2.

“Artículo 12. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país”.⁶

El espíritu consagrado en éste artículo, radica principalmente en que la vida política de México siempre se ha manifestado contraria a reconocer desigualdades entre los miembros de su pueblo, es por ello, que a los extranjeros que tengan algún título de nobleza otorgados en su país no tendrán efectos en México, como lo establece el artículo 12 Constitucional que tiene como principio esencial, el de la igualdad, por eso, en México todos los hombres son iguales, no hay nobles ni plebeyos, y por lo tanto, frente a ley todos tienen el mismo trato y los mismos derechos.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece “el principio de la propiedad pública a cargo de la Nación y el derecho de transmitir a los particulares, constituyendo la propiedad privada...”.

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a

⁶ Leonel Pereznieto Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., página 2.

aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, en consecuencia por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir dominio directo sobre las tierras y aguas.

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

...

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaría individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción. ...”⁷

Consideró acertado el obstáculo jurídico insuperable que se establece en la fracción I del artículo 27 Constitucional, en el que se incapacita jurídicamente a las

⁷ Leonel Pereznieto Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., página 3.

personas físicas y sociedades de nacionalidad extranjera para adquirir el derecho de propiedad sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

En éste artículo Constitucional faculta a las sociedades mexicanas en los mismos términos que a las personas físicas mexicanas para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones y para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, sin tomar en consideración que puede haber sociedades mexicanas cuyos socios sean extranjeros y que indirectamente pueden violar las limitaciones al constituirse como sociedades mexicanas.

En el artículo 27 Constitucional se permite a los extranjeros la adquisición del dominio de tierras y aguas así como la concesión de explotación de minas y aguas, fuera de la zona prohibida, siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo.

De conformidad a lo dispuesto por el Acuerdo General publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1998, mismo que entró en vigor al día siguiente, los nacionales de aquellos países con los que México sostiene relaciones diplomáticas podrán beneficiarse de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 10-A de la Ley de Inversión Extranjera, por lo que únicamente deberán presentar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores un escrito en el que convengan lo dispuesto por la fracción I de éste artículo Constitucional para adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida.

En este orden de ideas, los nacionales de aquellos países con los que los Estados Unidos de Mexicanos no sostiene relaciones diplomáticas y que pretendan adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida, deberán

presentar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores un escrito en el que convengan lo dispuesto por la fracción I de éste artículo Constitucional para adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida y obtener el permiso correspondiente de esta dependencia de conformidad el primer párrafo del artículo 10-A de la Ley de Inversión Extranjera.

En conclusión, consideramos necesario conservar una fórmula que limite los derechos de los extranjeros en materia de adquisición de bienes y concesiones pues, así lo impone la experiencia sufrida en México en materia de reclamaciones hecha valer por vía diplomática en representación de los intereses de los extranjeros.

El artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina “la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización...”.

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

A. Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

B. Son mexicanos por naturalización:

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

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumpla con los demás requisitos que al efecto señale la ley.⁸

De acuerdo a lo establecido por el artículo 30 Constitucional, la nacionalidad mexicana se adquiere a partir del momento del nacimiento o por los actos posteriores a él mediante la naturalización. En el primer caso, la Constitución otorga la nacionalidad con base en dos factores: el lugar del nacimiento fracciones I y IV; o la nacionalidad de los padres fracciones II y III.

Por lo que hace al sitio donde se nació se tiene nacionalidad mexicana, no obstante que uno o ambos padres sean extranjeros, si se nació dentro del territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas.

Respecto de la nacionalidad de los padres, afortunadamente se modificó la fracción II del inciso a), que declaraba mexicanos por nacimiento a los nacidos en el extranjero de madre mexicana y padre desconocido, hoy, atinada y justificadamente, también se es mexicano por nacimiento, aunque se haya nacido en el extranjero, no sólo cuando ambos padres sean mexicanos, sino indistintamente, si cualquiera de ellos goza de la nacionalidad mexicana.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2007, páginas 37 y 38.

En virtud de la igualdad jurídica del hombre y la mujer, se modificó la fracción II del apartado b, a fin de que la nacionalidad mexicana por naturalización la pueda adquirir cualquiera de los dos cónyuges, trate del marido o de la mujer, como consecuencia de su matrimonio con mexicano, cuando establezca su domicilio en la República, y satisfaga los demás requisitos, antes de su reforma sólo la mujer extranjera podía acogerse a la nacionalidad del marido.

El artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece "...la preferencia de los mexicanos respecto de los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones o empleos de gobierno...".

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

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

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”.⁹

En éste artículo Constitucional podemos destacar dos principios que excluyen a los extranjeros:

- Preferir a los nacionales frente a los extranjeros en el otorgamiento de concesiones, en los empleos y cargos públicos; y

- Reservar, en materia de seguridad nacional, el desempeño de determinados cargos a los mexicanos por nacimiento.

En el primer caso, se refiere a la explotación de los recursos naturales, excepto aquéllos cuyo aprovechamiento corresponde exclusivamente al Estado, como ya ha sido analizado cuando se tocó en el artículo 27 Constitucional, lo relativo a los bienes propiedad de la Nación o determinados servicios públicos, sin embargo puede lograrse la explotación mediante una autorización del Poder Ejecutivo llamada concesión.

Resulta evidente que los propios mexicanos sean preferidos para obtener dichas concesiones, siempre y cuando se ajusten a la cláusula Calvo, porque se trata de utilizar alguna parte del patrimonio nacional o de servicios importantes que a todos interesan.

En cuanto a los empleos, cargos o comisiones del gobierno, es importante distinguir entre aquellos para los que solamente se señala una preferencia a favor de los mexicanos y otros para los que exige que, quienes los desempeñen, posean la nacionalidad por nacimiento, por ejemplo, para ser miembro del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea; y tripular aeronaves que se amparen con

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2007, páginas 38 y 39.

bandera o insignia mexicana, así como para el desempeño de los cargos de capitán de puerto, práctico, comandante de aeródromo y agente aduanal.

El artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a los extranjeros y determina sus derechos y limitaciones "...Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derechos a las garantías que otorga la propia Constitución en su capítulo I...".

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

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".¹⁰

De lo expuesto cabe destacar que la Constitución Mexicana, es un documento generoso y justo que procura la solidaridad internacional y sustenta los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, y extiende su acción protectora a los extranjeros conforme lo señalado aunque con algunas limitaciones, y les permite como personas que son y por el solo hecho de estar en México, gozar de todas las garantías individuales.

Como los extranjeros gozan de los mismos derechos que los mexicanos, también están obligados a cumplir puntualmente los deberes que las leyes determinan.

¹⁰ Leonel Pereznieto Castro, María Elena Mansilla y Mejía, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Oxford University Press, 1999, México, D.F., página 4.

Así, como el Ejecutivo se encuentra facultado para admitir extranjeros en el país, también lo está para expulsarlos cuando su conducta resulte perjudicial a los intereses de la Nación.

El artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala "...los casos en los que se pierde la nacionalidad y ciudadanía mexicana...".

"Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.”¹¹

Esta disposición regula dos situaciones diversas: la pérdida de la nacionalidad mexicana, en el inciso a y b fracción I, que se aplica a los naturalizados, y la pérdida de la ciudadanía, que se aplica a los mexicanos por nacimiento.

El grave hecho de privar a un mexicano por naturalización de la nacionalidad, supone también causas graves, que son consecuencia de una actitud despectiva o de menosprecio para con México.

La pérdida de la ciudadanía se funda en actos que puedan colocar al nacional en relación de dependencia con un gobierno extranjero.

El artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece “...el ejercicio de los cultos...”.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2007, página 41.

“Artículo. 130.- El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley”.¹²

Este artículo contiene diversos principios fundamentales, entre los que resulta importante citar, se encuentran: La reglamentación que al Estado corresponde en materia de culto, la ejercen los poderes federales; el promulgado principio de la libertad de conciencia, todas las asociaciones religiosas son iguales ante la ley, y los ministros de los cultos serán incapaces para heredar.

Lo que nos interesa, destacar es lo dispuesto por el inciso c), que señala que los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto, los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley.

En resumen, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los derechos y obligaciones de los extranjeros en México, y da las directrices para su regulación en el derecho vigente mexicano.

3.2. Ley General de Población.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2007, páginas 139, 140 y 141.

Como ya se señaló con anterioridad, el Congreso de la Unión tiene las facultades, conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros, emigración e inmigración. Estas facultades legislativas se ejercen a través de la Ley General de Población que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974 y que sustituyó a la anterior Ley de Población publicada en el Diario oficial el 27 de septiembre de 1947, la actual ley ha sufrido dos reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1990 y 22 de julio de 1992.

La Ley General de Población vigente, en 157 preceptos, regula los fenómenos que afectan a la población en lo que corresponde a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, y aunque no lo cite expresamente también toca la condición jurídica de los extranjeros.

La ley en estudio está dividida en diez capítulos: I. Objeto y atribuciones; II. Migración; III. Inmigración; IV. Emigración; V. Repatriación; VI. Registro Nacional de Población; VII. Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana; VIII. Sanciones, IX. Del Procedimiento Migratorio y, X. Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia.

El capítulo primero, al establecer las atribuciones de la Secretaría de Gobernación tiene amplias facultades discrecionales, consideramos que resulta riesgoso, que la Administración cuente con facultades tan amplias, ya que puede suceder que la Administración tienda a abusar de ellas, y negarse a admitir extranjeros sin que haya razones jurídicas y administrativas para hacerlo.

En el primer capítulo de la Ley General de Población, el artículo 1º, señala el objeto de la ley, y a continuación se establecen las atribuciones de las autoridades competentes en materia de población.

En materia de población el Ejecutivo Federal ejerce sus funciones por conducto de la Secretaría de Gobernación, como lo establece el artículo 2° de la ley en estudio.

En el artículo 3°, se hace una relación de las principales atribuciones asignadas a la Secretaría de Gobernación, entre las que podemos destacar se encuentra la señalada en la fracción VI, que permite a la Secretaría de Gobernación dictar, ejecutar o promover medidas 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.

Los artículos 5° y 6° de la Ley General de Población, crean el Consejo Nacional de Población, que tiene a su cargo la planeación demográfica del país, y establece una integración con representantes de varias Secretarías de Estado, el Secretario de Gobernación es el presidente del mismo.

El capítulo II de la Ley General de Población, que lleva el nombre de Migración, esta integrado por disposiciones generales relacionadas a esta materia, entre las que podemos señalar esta la facultad de la Secretaría de Gobernación para fijar los lugares destinados al transito de personas por puertos, marítimos, aéreos, y por fronteras, artículos 10 y 11.

En su artículo 12, señala que la Secretaría de Gobernación puede cerrar dichos lugares al transito internacional de personas por causas de interés público.

El servicio de migración será el encargado de la vigilancia e inspección de personas en transito internacional, con excepción de las funciones de sanidad, esto de conformidad con el artículo 17.

El artículo 20, determina que las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos con tránsito internacional estarán sujetas a la reglamentación de la Secretaría de Gobernación, lo mismo se observará respecto

del tránsito diario entre las poblaciones fronterizas, en todo caso se respetaran los tratados o convenios internacionales vigentes.

Los restantes artículo de este capítulo, se refieren a la migración en relación con las empresas de transporte.

En el capítulo III de la ley en estudio denominado inmigración; por su importancia en la condición jurídica de los extranjeros, fue materia de estudio en el apartado relativo a las calidades migratorias, sin embargo, se realiza una breve referencia a las disposiciones dirigidas a regular la inmigración.

El artículo 32 de la Ley General de Población, determina que la Secretaría de Gobernación está facultada ampliamente para fijar el número de extranjeros cuya internación puede permitirse y para sujetar, a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

En el ejercicio de las facultades señaladas 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 lo señala el artículo 33 de esta ley.

Por su parte, el artículo 34 de la Ley General de Población, establece que la Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país, las condiciones que estime necesarias y pertinentes respecto de las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia, de igual forma debe cuidar que los inmigrantes sean elementos útiles para México y cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica.

En realidad lo dispuesto por este artículo no se cumple, ya que una parte de los inmigrantes admitidos bajo la promesa de cumplir con los requisitos migratorios, se dedican a actividades excluidas para ellos, además, de que viven tan desarraigados e ignorantes de México y de todo lo mexicano, que forman sus propias colonias con personas de la misma nacionalidad e inclusive de distintas nacionalidades, a pesar de que las disposiciones de la ley son categóricas, consideramos que no se trata de deficiencias en las disposiciones legales sino que las fallas obedecen a la insuficiencia en elementos humanos y económicos idóneos.

El artículo 36, otorga a los investigadores, técnicos y científicos extranjeros la importancia que les corresponde, la Secretaría de Gobernación tomará las medidas necesarias para ofrecer las condiciones que faciliten el arraigo y asimilación de extranjeros investigadores, científicos y técnicos.

El artículo 39 de la Ley General de Población, regula la condición del extranjero que contraiga matrimonio con mexicano o tenga hijos nacidos en México, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo. En caso de que el vínculo matrimonial llegare a disolverse o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone el Código Civil en cuanto alimentos, se perderá la calidad migratoria que la Secretaría de Gobernación haya otorgado y se señalará al interesado un plazo para que abandone el país, con excepción de que haya adquirido la calidad de inmigrado.

En el caso de que los mexicanos por naturalización que por cualquier causa hayan perdido su nacionalidad, para entrar a México o para residir en él, deberán de cumplir con lo que la propia ley establece para los extranjeros, así lo dispone el artículo 40, en este supuesto se encuentra el cónyuge extranjero divorciado y que no haya adquirido la calidad de inmigrado, cuando pretenda ingresar o permanecer en el país, deberá de cumplir con los requisitos exigidos para los extranjeros.

El capítulo VI de la ley en estudio, se refiere al Registro Nacional de Población, en su artículo 85 determina que la Secretaría de Gobernación tendrá a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en México y de los nacionales que residan en el extranjero.

De igual forma, el artículo 87 de la Ley General de Población establece que el Registro Nacional de Población comprenderá la inscripción tanto de los nacionales como de los extranjeros, estos a través del Catalogo de los Extranjeros residentes en la República mexicana, mismo que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 90, se integrará con la información de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación.

El artículo 91 establece que al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población, se le asignará una clave que se le denominara Clave Única de Registro de Población, la que en forma común conocemos como "CURP", misma que servirá para registrar e identificar en forma individual.

Con fundamento en este artículo, se emitió el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997, mediante el cual se dio a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, y determina como se integra el registro.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, por disposición expresa contenida en el artículo 96, deberá de informar a la Secretaría de Gobernación, sobre la expedición y cancelación de las cartas de naturalización, certificados de nacionalidad y renunciaciones a la nacionalidad que reciba, así como también, proporcionará la información necesaria para que los mexicanos residentes en el extranjero, queden incorporados al Registro Nacional de Población, en los términos establecidos por el Reglamento.

El capítulo VIII de la Ley General de Población regula las sanciones aplicables a los infractores de las disposiciones de la propia ley.

Para comprender este capítulo, es importante indicar quienes son los infractores, las diversas clases de sanciones y las autoridades que tienen a su cargo la aplicación de las sanciones, entre los que podemos señalar a los siguientes:

- Se considera infractores y por lo tanto sujetos pasivos de las sanciones, a los empleados de la Secretaría de Gobernación que se vean involucrados o cometan casos graves señalados en el artículo 113.

- Las autoridades federales, estatales o municipales, son acreedoras a sanciones, cuando incurran en violaciones a esta ley o las disposiciones que la reglamentan, así lo establece su artículo 114.

- Serán sancionadas penalmente las personas que auxilien, encubren o aconsejen a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta ley o de su reglamento, como lo señala su artículo 115.

- De igual forma, el artículo 116 señala que será sancionado quien en materia migratoria suscriba cualquier documento o promoción con firma que no sea la suya.

En México, a pesar de que en los últimos tiempos, el Gobierno Federal ha llevado a cabo distintos programas y operativos tendiente a la honestidad del Instituto Nacional de Migración, esto no se ha logrado. Consideramos que ésta situación, debería ser contemplada en la Ley General de Población porque son necesarias algunas reformas en este capítulo, con sanciones más fuertes para los Trabajadores que comentan faltas, éste punto lo tocaremos más a fondo, cuando

se desarrolle el último capítulo del presente trabajo, en el que se den propuestas para que el Gobierno prevenga actividades ilícitas tanto del extranjero como de las autoridades encargadas de la migración en México.

Los extranjeros también son sujetos de sanciones y penas según la gravedad de su conducta, como lo establecen los artículos 117 a 126 de la ley en estudio, entre las más importantes podemos mencionar "...la del extranjero que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del país dentro del plazo que se le fijó por haber sido cancelada su calidad migratoria; otra es la del extranjero que realice actividades diferentes para las cuales fue autorizado; también se encuentra la del extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta a la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado y la del extranjero que para entrar a México o que ya se haya internado, proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria".

Los extranjeros que cometan estas conductas, se les aplicaran las sanciones previstas en el Código Penal Federal, según sea la gravedad de la conducta.

El artículo 127, determina que serán sancionados el mexicano que contraiga matrimonio con extranjero, con el sólo objeto de que éste pueda radicar en México.

Esta actividad a que se refiere el artículo 127, la podemos ejemplificar con los cubanos que se casan con mexicanos, y que debido a la situación política, social y económica de Cuba contraen matrimonio, con el propósito de salir de su país y radicar en México, o usarlo como vía para llegar a los Estados Unidos América.

Los artículos 128 y 129 de la Ley General de Población, regulan la expulsión de los extranjeros, y las medidas de la Secretaría de Gobernación para su aseguramiento en estaciones migratorias, cuando tengan por objeto la expulsión,

así como el caso de arraigo de extranjeros decretado por las autoridades judiciales o administrativas que no impedirán la ejecución de las ordenes de expulsión giradas por la Secretaría de Gobernación.

Llevar a cabo con eficacia y respeto la Ley General de Población, su Reglamento, y las leyes aplicables en materia de migración, para la detención de extranjeros en las estaciones migratorias, con motivo de investigar su legal estancia, para expulsarlos o deportarlos del país, consideramos que es necesario y urgente que se cuente con capacidad suficiente para albergar adecuadamente a los extranjeros detenidos.

Se debe cuidar primordialmente que haya todos los servicios básicos que cualquier ser humano requiere para vivir, además, es indispensable que se cuente con personal suficiente, capacitado y sobre todo bien remunerado, que se encargue de la custodia, para evitar el soborno por parte de los extranjeros, con el fin de que los dejen salir de las estaciones y no los regresen a su país.

En la actualidad hay queja por parte de los extranjeros del estado en que se encuentran las estaciones migratorias, y de la corrupción que impera en los trabajadores y custodios de las estaciones.

Los restantes artículos de éste capítulo regulan otras sanciones, dentro de las que consideramos importante destacar están las relacionadas con empresas de transporte marítimo, aéreo y terrestre, involucradas con la transportación de personas extranjeras, ya sea para salir o ingresar del país, sin documentación migratoria vigente, según sea el caso.

En este tema, es pertinente señalar que en México existen redes que se dedican al tráfico de personas sin importar su nacionalidad, cobrándoles una cantidad de dinero para ingresar o salir de México, en cualquier tipo de transporte para lograr su fin, a pesar de que el Gobierno Federal se ha esforzado por realizar

programas encaminados a combatir esta actividad delictiva, éstos han sido insuficientes para acabarla, principalmente porque las personas encargadas de su ejecución caen en las garras de la corrupción, consideramos que para combatir esta actividad delictiva, deben crearse sanciones más fuertes tanto para el trabajador que sea corrupto como para quienes directa o indirectamente estén involucrados con el tráfico de personas.

En el capítulo IX de la Ley General de Población, se establecen los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como los permisos que soliciten al Servicio de Migración, que se regirán por las disposiciones de este capítulo y, en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y por las disposiciones y criterios que emita la Secretaría de Gobernación.

Entre las disposiciones más importantes en el procedimiento migratorio, destacan las siguientes: los solicitantes que acrediten su interés jurídico en el trámite podrán comparecer en forma directa o por conducto de su apoderado legalmente autorizado, mediante poder notarial, carta poder o autorización en el propio escrito; las resoluciones que recaigan deberán de ser entregadas en un plazo no mayor de 30 días; la demás documentación es confidencial y únicamente se podrá expedir por mandamiento judicial; las promociones serán suscritas por el interesado o representante legal, y la autoridad migratoria podrá allegarse los medios de prueba que considere necesarios para mejor proveer, y una vez cubiertos los requisitos correspondientes, deberá dictar resolución sobre todas las cuestiones planteadas, debiendo fundar y motivar su determinación.

El capítulo X de la Ley General de Población, regula el procedimiento de verificación y vigilancia, que fuera de los puntos de revisión establecidos, la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva llevaran a cabo diligencias como visitas de verificación, comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria, recepción de denuncias, y revisión migratoria en rutas o puntos distintos a los establecidos, a fin de verificar el cumplimiento de esta ley y

su reglamento, y sí con motivo de la verificación se desprende alguna infracción que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá realizar su aseguramiento.

3.3. Autoridad competente en materia de extranjeros

En México, la Secretaría de Gobernación es la autoridad que se encarga de regular todo lo concerniente a los extranjeros, independientemente de que las otras autoridades de la Administración Pública Federal, pueden concurrir a la atención y solución de cualquier contingencia relacionada con un extranjero, pero necesariamente corresponde a la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración por ser de su competencia de acuerdo con la Ley de la Administración Pública Federal.

En consideración a que la República mexicana tiene características geográficas que favorecen las migraciones tanto en la frontera norte como en la frontera sur, así como en los litorales del océano pacífico y golfo de México, y mar del Caribe, convierten a México en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades entre las que destacan las de origen cubano, que han impactado directamente en la capacidad para proporcionar los servicios, pues deben de realizarse grandes esfuerzos para llevar a cabo acciones preventivas y operativas encaminadas a su control.

La Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, es la autoridad que se encarga de regular la condición jurídica de los extranjeros en México; facilita el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Población.

3.4. Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración, es un órgano interno técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia de migración.¹³

El instituto tiene como visión, ser un órgano respetuoso de la dignidad y derechos humanos de los migrantes; que facilite a los extranjeros el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo; que contribuya al fortalecimiento de la seguridad y soberanía nacionales; que se caracterice por un desempeño ágil, honesto, confiable, imparcial y tolerante de sus servidores públicos, al igual que por el constante mejoramiento de sus sistemas, métodos y medios regulatorios.¹⁴

Como misión del Instituto Nacional de Migración, esta la de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de México, mediante el ejercicio de las facultades que en materia migratoria le confieren la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones jurídico-administrativas aplicables.¹⁵

El objetivo del Instituto Nacional de Migración, es facilitar el ingreso de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural de México, así como coadyuvar de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacional, con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes.¹⁶

Con base en lo anterior, el Instituto Nacional de Migración dentro del Sistema de Regulación Migratoria, puede ser enmarcado dentro de algunos programas que

¹³ Véase Internet página del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx/ "Quienes Somos.

¹⁴ Véase Internet página del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx/ "Quienes Somos.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

lleva a cabo, podemos citar “El Programa de Regulación Migratoria; Programa Paisano; Protección a Migrantes; Control y Verificación; Normatividad y Apego a la Ley; Planeación, Sistemas, Innovación y Transparencia; Relaciones Internacionales e Institucionales; Coordinación Regional, Identidad Institucional y Comunicación Social y Administración” ¹⁷, por su importancia y trascendencia consideramos que el Instituto Nacional de Migración pretende cumplir con sus metas en materia de migración.

Para cumplir con el Sistema de Regulación Migratoria, el Instituto realiza tres subsistemas, el primero es el Subsistema Normativo; el segundo es el Subsistema Sustantivo y el tercero es el Subsistema de Apoyo Administrativo.

- Subsistema Normativo, como su propio nombre lo indica se encarga de normar todo lo relacionado con la regulación migratoria, para lo cual, realiza los cinco programas siguientes:

- Programa de Normatividad y Apego a Ley, en el que el Instituto Nacional de Migración lleva a cabo la actualización y difusión del marco jurídico; atiende las consultas jurídicas, los asuntos administrativos y contenciosos, prácticamente son en esencia las acciones o servicios que presta el Instituto Nacional de Migración.

- Programa de Planeación, Sistemas, Innovación y Transparencia, en el que básicamente se refiere a las acciones que realiza el Instituto Nacional de Migración, como son la planeación, programación, evaluación, estudios migratorios, informática, calidad e innovación, atención a los usuarios y acceso a la información, esto a fin de lograr un eficaz funcionamiento para cumplir con los compromisos del Gobierno Federal en materia de migración.

- Programa de Relaciones Internacionales e interinstitucionales, que se compone de las relaciones internacionales e interinstitucionales, que lleva a cabo el Instituto Nacional de Migración, en cuanto a estar en contacto con los gobiernos

¹⁷ Véase Internet página del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx/ “Coordinaciones”.

extranjeros y las otras autoridades de la Administración Pública Federal para atender y resolver asuntos en materia de migración.

- Programa de Coordinación Regional, consiste en que para lograr resultados satisfactorios en el Sistema de Regulación Migratoria, el Instituto Nacional de Migración, cuenta con una Coordinación Regional, que lleva a cabo la supervisión y evaluación de los servicios migratorios regionales, para ello, el instituto estudia la problemática migratoria y administrativa de las delegaciones, propone y ejecuta las políticas que determinen las áreas centrales, y propone y supervisa los mecanismos de enlace y operación, así como el funcionamiento de las delegaciones regionales.

En la actualidad el Instituto Nacional de Migración cuenta con 32 Delegaciones Regionales, una por cada entidad federativa, así como con 45 Estaciones Migratorias, creadas para lograr un mayor acercamiento de los servicios y resoluciones a los usuarios de los servicios migratorios, a efecto de cumplir con mayor efectividad y congruencia la misión y objetivos del instituto.

- Programa de Identidad Institucional y Comunicación Social, el Instituto como cualquier otra dependencia u organismo gubernativo, requiere de una identidad e imagen institucional que lo distinga, así como contar de un área de comunicación social que se encargue de informar todo lo concerniente a sus actividades y noticias generadas en el instituto.

- Subsistema Sustantivo, se refiere a las características propias de la materia migratoria, y que para cumplir con el Sistema de Regulación, realiza el programa siguiente:

- Programa de Regulación Migratoria, está enfocado a regularizar la situación migratoria dentro de la calidad de No Inmigrante de aquellos extranjeros que por

distintos motivos no tengan documentación migratoria vigente o carezcan de ella y cuyas actividades sean positivas para el desarrollo de México.

Dentro de las funciones de este programa, está la de definir los procesos y criterios de regulación migratoria; al efecto se emiten las resoluciones de los trámites migratorios; se controlan las formas migratorias, se lleva el Registro Nacional de Extranjeros y el Archivo Migratorio.

- Subsistema de Apoyo Administrativo, que se encarga de aspectos meramente administrativos del Instituto, y para poder cumplir con el Sistema de Regulación Migratoria, realiza el programa siguiente:

- Programa de Administración, indispensable y necesario para la existencia y funcionamiento del Instituto Nacional de Migración, en él se lleva la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales, así como la administración de los recursos financieros y la profesionalización del personal migratorio.

Resulta importante destacar que el Instituto Nacional de Migración para cumplir con estos programas cuenta con diversas coordinaciones, entre las que podemos señalar están las siguientes:

Coordinación de Planeación e Investigación, que se encarga de coordinar la instrumentación, control y evaluación de los programas del instituto, también propone las medidas necesarias para impulsar la modernización integral del mismo; de igual forma investiga, analiza y realiza estudios de los fenómenos migratorios y elabora estadísticas e informes; igualmente diseña, desarrolla e instrumenta sistemas y estándares de informática y de comunicaciones.

El Instituto Nacional de Migración, también cuenta con una Coordinación Jurídica, área que dentro de sus atribuciones están: intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el instituto; proponer los proyectos de leyes,

decretos, reglamentos, convenios, acuerdos y circulares; formular las denuncias y querellas que legalmente procedan, intervenir en los juicios de amparo y, sustanciar, conforme a las disposiciones legales aplicables, los recursos que interpongan los particulares contra actos y resoluciones del instituto y, en su caso, proponer las resoluciones que procedan.

El Instituto cuenta con una Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, que propone y estudia disposiciones, convenios y tratados internacionales; sirve de enlace con los organismos homólogos al Instituto, y coordina las relaciones con las dependencias y entidades gubernamentales, así como con los organismos y asociaciones académicas y civiles.

La Coordinación de Regulación Migratoria, sirve para que el Instituto Nacional de Migración, atienda y resuelva las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de No Inmigrantes, Inmigrantes e Inmigrados; dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, así como controlar el archivo migratorio e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios.

Igualmente el Instituto Nacional de Migración, tiene una Coordinación de Control y Verificación Migratoria, que vigila el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de migración por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en México; aplica las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que incumplan las disposiciones, y asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten; coordina, supervisa y evalúa la aplicación del Reglamento interno de las estaciones migratorias, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados.

Por último, el Instituto Nacional de Migración cuenta con la Coordinación de Administración, que se encarga de proporcionar los apoyos administrativos a las áreas que integran el Instituto para la consecución de sus objetivos; además administra y ejerce los recursos financieros asignados al mismo; instrumenta y aplica políticas, lineamientos y normatividad en materia de personal; elabora e instrumenta el programa integral de capacitación, y lleva a cabo la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles del Instituto.

Por otra parte, cabe resaltar que dentro de los organismos de asuntos multilaterales que tratan temas migratorios en los que participa México, dentro de los más importantes podemos citar los siguientes:

- Organización Internacional para las Migraciones.
- Organización de las Naciones Unidas.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Conferencia Regional sobre Migración, conformada por los países de Norte, Centroamérica y República Dominicana. y,
- Comisión Mundial sobre Migración Internacional.

En cuanto a los asuntos bilaterales, México cuenta con los foros de consulta, en materia de migración, con los siguientes países:

En la Región Centroamericana México ha establecido Comisiones Binacionales con Guatemala, Honduras y El Salvador, en las que se analiza el tema migratorio a través de los llamados Grupos de Trabajo sobre Asuntos Migratorios y Consulares.

También tiene estos mecanismos con Estados Unidos de América, Cuba y Venezuela, asimismo, se trata la migración en los Grupos de Trabajo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza con Guatemala y Colombia.

Adicionalmente, México cuenta con Comisiones Binacionales con otros países, como es el caso de España, en el marco de la temática migratoria.

3.4.1.- Estadísticas del Instituto Nacional de Migración

Una vez expuesto lo que es el Instituto Nacional de Migración, consideramos pertinente tocar en el ámbito de la estadística, los números que maneja el Instituto, para ello, debemos de partir de las circunstancias de México, como son la de ser país de origen, tránsito y destino de migrantes.

Las cifras que a continuación se manejan son miles de personas.

México tiene extranjeros documentados que transitan por México hacia otros países:

En el año 2003, fueron 98.

En el año 2004, fueron 114.

En el año 2005, fueron 87.

En el año 2006, fueron 108.

En enero de 2006 fueron 8.48, y en enero de 2007 fueron 12.09, varío 22.6% de un año a otro.¹⁸

Extranjeros indocumentados devueltos por México a su país de origen:

En el año 2003, fueron 178.

En el año 2004, fueron 211.

En el año 2005, fueron 232.

En el año 2006, fueron 179.

En enero de 2006 fueron 20.2, y en enero de 2007 fueron 10.6, varío 47.5% de un año a otro.¹⁹

¹⁸ Véase página del Internet <http://www.inami.gob.mx>, imagines/comunicacions/presentaciones/INM.

México como país de destino, tiene las situaciones migratorias siguientes:

Viajeros internacionales registrados y registrados al ingresar a México:

En el año 2003, fueron 20,001.

En el año 2004, fueron 23,048.

En el año 2005, fueron 25,093.

En el año 2006, fueron 24,934.

En enero de 2006 fueron 2,314, y en enero de 2007 fueron 2,600, vario 12.4% de un año a otro.²⁰

Extranjeros documentados como residentes (declaratorias de inmigrado):

En el año 2003, fueron 1,827.

En el año 2004, fueron 1,582.

En el año 2005, fueron 2,243.

En el año 2006, fueron 1,939.

En enero de 2006 fueron 2,243, y en enero de 2007 fueron 1,939, vario 13.6% de un año a otro.²¹

Trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos documentados:

En el año 2003, fueron 45.0.

En el año 2004, fueron 41.8.

En el año 2005, fueron 45.5.

En el año 2006, fueron 40.2.

En enero de 2006 fueron 6,67, y en enero de 2007 fueron 6,08, vario 8.9% de un año a otro.²²

¹⁹ Idem.

²⁰ Véase página del Internet <http://www.inami.gob.mx>, imagines/comunicacions/presentaciones/INM.

²¹ Idem.

CAPITULO IV

PROPUESTAS PARA PREVENIR LA INTERNACIÓN Y PERMANENCIA ILEGAL DE EXTRANJEROS EN MÉXICO Y COMBATIR SUS ACTIVIDADES DELICTIVAS

No todos los extranjeros deben ser tratados como si fueran delincuentes, la mayoría son gente honesta que se queda a vivir en México, o están de paso para dirigirse a su destino final a los Estados Unidos de América, en busca de una mejor vida para ellos y su familia, a costa inclusive de su propia vida, no piden limosna, ellos quieren una oportunidad para sacar adelante a su familia, es por ello que se ven en la necesidad de emigrar del país de origen hacia los Estados Unidos de América, y México por ser un país de tránsito, se ve involucrado con el flujo de extranjeros en el territorio nacional, es en esta situación que las autoridades mexicanas deben concentrarse y redoblar sus esfuerzos para lograr una eficaz prevención del ingreso y permanencia ilegal de los extranjeros en México.

Se debe tener una regulación justa para que al ser detenidos los extranjeros, por encontrarse ilegalmente en el territorio nacional, las sanciones más severas sólo sean para las actividades delictivas y sanciones leves, sí sólo pretenden trabajar, y son indocumentados.

No se puede dejar a un lado el fenómeno de la migración y de las posibles actividades delictivas de los extranjeros, ya que ambas situaciones se encuentran relacionadas, y en consecuencia surge una serie de problemas para las autoridades de México.

En este capítulo, y como colofón del presente trabajo de investigación, se van a desarrollar propuestas para prevenir la internación ilegal de los extranjeros a México, que sirvan para tomar acciones tendientes a su detención y devolución,

así como para tener los mecanismos legales y policíacos, que ayuden a sancionar y reducir las actividades delictivas de los extranjeros en México.

Con estas propuesta, no se pretende dejar a un lado todo lo hecho por el Instituto Nacional de Migración, quien como autoridad encargada de la materia migratoria en México, ha realizado grandes esfuerzos para prevenir la internación ilegal de los extranjeros, y controlar su permanencia legal, sin embargo, para hacer más completa y eficaz esta tarea, es necesario que las autoridades actualicen sus programas, o bien, crear otros programas en materia de migración, donde se involucren y comprometan todas las autoridades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales.

Cuando se alude a involucrar y comprometer a todas las autoridades, en los programas que se ejecuten en materia de migración, se incluye a todas las corporaciones policiales que existen en la República Mexicana, que es donde más se presenta la corrupción en situaciones relacionadas con los extranjeros, a quienes se les pide dinero a cambio de dejarlos entrar o permanecer ilegalmente en México.

En este punto, es necesaria la creación de estrategias en forma permanente, tendientes a llevar a cabo la verificación de documentos y actividades de los extranjeros, además, de que las autoridades lleven a cabo la practica permanente de acciones u operativos en todo el territorio nacional.

Dentro de las propuestas a desarrollar, consideramos que es indispensable y urgente que las autoridades hagan frente a los extranjeros que asociados con mexicanos, se dedican al tráfico y trata de migrantes, es necesario que exista una policía a nivel federal, que se constituya en todas las entidades federativas, y cuya función única y exclusivamente sea todo lo relacionado con el movimiento migratorio, que cuente con el apoyo y colaboración de todas las autoridades tanto

las Federales, como Estatales y Municipales, así como con las corporaciones policíacas correspondientes.

México comúnmente se ha caracterizado por ser un país de tránsito de migrantes extranjeros hacia los Estados Unidos, de indocumentados provenientes tradicionalmente de países como Guatemala, Honduras y El Salvador que se internan por la frontera sur de México. En los últimos años han cobrado importancia los flujos de extranjeros de origen asiático y los balseros cubanos, que llegan a las costas de México y cruzan el territorio nacional, con el objeto de llegar a los Estados Unidos.

Al crecimiento constante de la migración indocumentada en tránsito, se suma el que se caracteriza por el comercio informal, la presencia de trabajadores temporales, de visitantes locales guatemaltecos y beliceños, más la entrada de turistas y otros visitantes; cruces y actividades que en buena parte se realizan sin los documentos migratorios requeridos, ya sea por voluntad de las personas o por la ausencia de mecanismos de las autoridades para elaborar esta documentación.

Para el registro y control de los cruces en los más de 1,100 kilómetros de frontera de México con Guatemala y Belice, existen puntos de internación formales: en Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, que cuentan con agentes migratorios para toda la gestión en dichos puntos, más otros agentes para el control migratorio en caminos y lugares al interior de los estados fronterizos del sur, sin embargo, el número de agentes migratorios encargados para esta gestión migratoria es insuficiente, comparado con el gran flujo de migrantes que cruzan por la frontera sur.¹

De tenerse un programa para documentar y regularizar a los trabajadores migratorios o fronterizos que constituyen el desarrollo económico de la zona sur de México, no solo facilitaría su entrada, sino que ayudaría al Instituto Nacional de

¹ Véase página del Internet <http://www.inami.gob.mx/estudios/foros/documentos/flujos> de entradas de extranjeros por la frontera sur registrados por el Instituto Nacional de Migración.

Migración para tener un mejor control y detectar a quienes no son trabajadores migratorios o fronterizos, lo que dejaría más recursos para enfocar su labor de revisión, hacia la documentación de los extranjeros.

En forma paralela, está la desprotección legal de estos migrantes que al no contar con documentos, más las acciones de las autoridades para controlar estos flujos en condiciones de insuficiente infraestructura y recursos, aumenta su vulnerabilidad, en especial la de mujeres y niños, ante posibles violaciones de sus derechos en cuanto a, trato digno y justo con servicios básicos, atención al debido proceso de aseguramiento, alojamiento y repatriación, así como a las extorsiones y abusos cometidos por autoridades o grupos delictivos.

Para controlar la documentación de trabajadores agrícolas guatemaltecos en Chiapas, en 1997 se creó la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA) en forma de credencial.

La Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) en forma de credencial plástica para registro electrónico, fue instrumentada en el año 2000, para el cruce de beliceños por el Puente "Subteniente López", en Quintana Roo; lo que permitió un mejor registro y control de los cruces, práctica que debería extenderse a toda la frontera con Guatemala en Chiapas y Tabasco, con la mejora a su vez de los elementos de seguridad.²

También cabe destacar que en estos últimos años, las autoridades mexicanas lograron concertar acuerdos bilaterales, con Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador sobre repatriación ordenada y segura, protección consular y asuntos de seguridad fronteriza.

El "Plan frontera sur", vigente de 2001 a principios de 2003, fue creado para fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur, se realizaron proyectos de documentación de

² Véase página del Internet [http://www.inami.gob.mx/estudios/foros/documentos/trabajadores centroamericanos](http://www.inami.gob.mx/estudios/foros/documentos/trabajadores_centroamericanos).

migrantes, derechos humanos y modernización de tecnología, sin embargo, no se logró una estrategia integral que pudiera dar respuesta a través del tiempo a la inmigración en esta región.³

En el año 2003, se estableció un proyecto denominado "Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur" que consiste en acciones independientes de diferentes tipos.

Las acciones que el Instituto Nacional de Migración instrumentó hacia la frontera sur, están enfocadas a mejorar la documentación de trabajadores agrícolas y de visitantes locales con mecanismos modernos; a la creación de grupos de protección de migrantes, Grupos Beta; e incrementar los mecanismos de control de la migración indocumentada de tránsito hacia Estados Unidos; a mejorar y ampliar las estaciones migratorias; así como a establecer acuerdos de repatriación ordenada y segura con los países centroamericanos.⁴

Las propuestas contenidas en este trabajo, no están encaminadas a la solución del fenómeno migratorio, no se debe perder de vista que la migración no es un problema que las autoridades mexicanas resuelvan de una vez y para siempre, la migración debe entenderse como una cuestión de atención permanente, con la construcción de puentes y no de muros, como erróneamente lo pretende hacer el Gobierno de los Estados Unidos con la frontera norte de México, por eso es indispensable contar con la cooperación institucional e internacional, como parte esencial de una política migratoria que permita la construcción de regiones fronterizas seguras y viables, entendidas como espacios de convergencia y no de separación entre los países.

La propuesta que se pone a consideración, es para que el gobierno de México a través del Instituto Nacional de Migración, lleve a cabo una política integral y

³ Véase página del Internet [http://www.inami.gob.mx/estudios/foros/documentos/frontera sur](http://www.inami.gob.mx/estudios/foros/documentos/frontera%20sur).

⁴ Idem.

constante en materia migratoria en todas las fronteras de México, con especial preferencia a la frontera sur de México.

- Aumentar el intercambio de información entre las autoridades involucradas en el combate contra las bandas organizadas y grupos delincuenciales e incrementar las acciones en el combate a la corrupción entre las autoridades involucradas en el tema migratorio.

Para que el Gobierno de México pueda alcanzar una eficaz seguridad en todas sus fronteras, es necesario y urgente que en materia de migración se realicen programas, que comprendan todas las situaciones que son de vital importancia dentro del fenómeno migratorio de México.

Las propuestas que se hacen, son los 5 programas siguientes:

- Programa para el control y verificación de la internación y estancia legal de los extranjeros en territorio nacional.

- Programa para mejorar y reforzar los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación, que se realizan en las estaciones migratorias, para agilizar los trámites administrativos empleados y para determinar la situación legal o ilegal de los extranjeros detenidos.

- Programa para combatir el tráfico y trata de migrantes, y otras actividades delictivas con participación de extranjeros en coordinación con otras instituciones.

- Programa para erradicar la corrupción entre el personal del Instituto Nacional de Migración, y

- Programa de sanciones por violación a la Ley General de Población.

- Programa para el control y verificación de la internación y estancia legal de los extranjeros en territorio nacional.

Hablar oficialmente de la situación de la frontera sur como asunto de seguridad nacional, llama la atención sobre su naturaleza misma, ya que el Estado mexicano se asoma a una realidad que se ignora en forma sistemática y se ocupa de ella de manera excepcional de vez en vez y sólo por motivos de alarma.

Con el programa para el control y verificación de la internación y estancia legal de los extranjeros, el Instituto Nacional de Migración incrementaría y mejoraría las acciones para disminuir los flujos de indocumentados que se internan a México por sus fronteras, así como su pronta expulsión o deportación del país cuando sean detenidos en territorio nacional, respetándose sus derechos humanos.

Para ejecutar este programa, es necesario que el Instituto Nacional de Migración, realice diversas acciones como estrategia para el desarrollo de la región sur de México, entre las más importantes se citan las siguientes:

- Modernizar las técnicas de comprobación de autenticidad de documentos de entrada a México y capacitar permanentemente al personal migratorio en la detección de documentos falsos.

- Mejorar las medidas de seguridad de los documentos migratorios emitidos por el Instituto Nacional de Migración para el movimiento fronterizo de la frontera sur de México, como ejemplo están las formas migratorias para visitantes locales y trabajadores temporales.

- Implementar tecnología para el control automatizado de las entradas y salidas en los puntos establecidos por el Instituto Nacional de Migración.

- Reforzar los puntos de internación y cruces que existen en las fronteras.

- Aumentar operativos de verificación en materia migratoria.

- Establecer la práctica de visitas en forma aleatoria a los domicilios donde trabajen los extranjeros, para verificar la legal estancia de éstos.

Estas acciones, en su mayoría ya son ejecutadas por el Instituto Nacional de Migración, sin embargo, las realiza en forma incompleta, falta mucho por hacer en esta materia, para mejorar el control migratorio, el Instituto requiere de más recursos económicos, para su debida reestructuración, que le permita hacer frente a las exigencias que día a día se originan con motivo del fenómeno migratorio, es por eso, necesario que el Instituto cuente con más personal para fortalecer y ampliar los puntos de internación que existen en el territorio nacional, a fin de que se extienda a todos los Estados de la Republica, y pueda detectar a los extranjeros que se encuentren en forma ilegal en México.

- Programa para mejorar y reforzar los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación, que se realizan en las estaciones migratorias, para agilizar los trámites administrativos empleados y para determinar la situación legal o ilegal de los extranjeros detenidos.

Dentro del movimiento migratorio, uno de los problemas más graves que el Gobierno de México enfrenta en la actualidad, es el cúmulo de irregularidades que se presentan en las 48 estaciones migratorias que tiene el Instituto Nacional de Migración.

De las 48 estaciones migratorias que tiene el Instituto Nacional de Migración, sólo 11 cuentan con médico y tres con consultorio equipado; además, esperan dotar de líneas telefónicas a nueve; de sistema de monitoreo con videocámaras a cinco; equipos de cómputo e impresoras a nueve, y a 16 con equipo para consultorios médicos.

En 15 estaciones esperan contar con aire acondicionado; ocho con equipo de calefacción y en el año 2008 tienen contemplado contratar a 354 funcionarios para completar 854 "especialistas en estaciones migratorias"; actualmente, cuentan con 500 funcionarios que serán capacitados.

En la mayoría de las estaciones migratorias, por no decir que en todas, no funcionan adecuadamente los servicios higiénicos, el agua escasea por días, en ocasiones sólo hay agua caliente a determinadas horas, también es imposible usar las regaderas porque a esa hora las garitas no se han abierto, y las regaderas no están en funcionamiento.

Otra irregularidad que se presenta en las estaciones migratorias, es que no hay forma de dar a conocer una emergencia médica, incendios o brotes de violencia, ya que el encierro en las celdas, es de las ocho de la noche a las nueve de la mañana del día siguiente, sin ninguna vigilancia.

La mayoría de los extranjeros detenidos en las estaciones migratorias desconoce su situación legal, no saben cuándo habrá de resolverse y no se les informa con antelación de su salida para avisar a sus familiares, de igual forma nadie tiene derecho a consultar su expediente ni se les informa como obtener la asesoría de algún abogado.

Tampoco los detenidos se les suministran artículos de aseo diario, ni el folleto informativo de sus deberes y derechos, lo que hace más incomoda y complicada su estancia, la falta de higiene en los cuartos provoca problemas de salud, las cobijas están sucias y pestilentes, igual que los colchones.

Otra situación que se presenta en las estaciones migratorias, es que a los detenidos se les da la comida fría, si hay sobrantes, los custodios prefieren tirarla que dársela a quien la necesite.

También es común, que a los asegurados se les obligue a firmar sus declaraciones sin leerlas, su único vínculo con el exterior es una televisión que tiene muchas fallas.

Todos estos datos fueron arrojados de la consulta que se hizo a la recomendación 01/2007, que entre otras cosas, cita las condiciones que tienen las estaciones migratorias en México, y que censura la habilitación de cárceles municipales como estaciones migratorias.

En el año de 2006, fueron sancionados 187 servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, principalmente, por violar los derechos humanos de migrantes centroamericanos, maltrato físico, falta de alimentación y por el estado de las estaciones migratorias.

Del total de estaciones, sólo 24 operan en inmuebles propiedad del gobierno, 17 están en arrendamiento y siete más en comodato; 9 entidades (Durango, Nuevo León, Nayarit, Jalisco, Colima, Estado de México, Morelos, Guanajuato e Hidalgo) no cuentan con estación migratoria. En la actualidad se tiene la propuesta de adquirir terrenos para construir estaciones migratorias con mayor capacidad en Villahermosa, en San Luís Potosí y Querétaro.⁵

Con este programa, se pretende lograr de manera adecuada los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación de los extranjeros que se encuentren asegurados en las estaciones migratorias.

El objeto principal del programa, es el reforzar la vigilancia de los procesos de aseguramiento y mejorar las instalaciones, así como implementar otras medidas y acciones para que el Instituto cuente con mecanismos suficientes para realizar una repatriación más ordenada y segura de los extranjeros.

47 Véase página del Internet El Universal.com.mx. Estaciones Migratorias, febrero de 1997.

Para el establecimiento y éxito de este programa, es necesario que el Instituto Nacional de Migración, realice las acciones siguientes:

- Evaluar los procedimientos existentes para el aseguramiento, alojamiento y traslado de migrantes indocumentados en las diferentes estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.

- Conocer el estado actual en que se encuentran las estaciones, para detectar las deficiencias de las acciones y controles, que sirvan de parámetro, a fin de mejorar la estancia de los extranjeros.

- Actualizar de manera permanente los procedimientos de aseguramiento, así como mejorar las instalaciones y los servicios que actualmente tiene el Instituto Nacional de Migración para el alojamiento de los extranjeros detenidos que no cuentan con documentos migratorios para estar legalmente en México, de realizarse esta actualización, los procedimientos empleados por el Instituto van a ser acordes con el respeto a los derechos humanos de los detenidos.

- Establecer un grupo técnico de trabajo sobre repatriación ordenada y segura.

- Unificar criterios con los Estados de origen de los indocumentados para ejecutar una repatriación más ordenada y segura.

Para unificar criterios tendientes a realizar una repatriación más ordenada y segura, es necesario que el gobierno de México, tome en consideración todas las situaciones y experiencias que tiene con respecto a la expulsión de extranjeros o deportación, y buscar la forma de que se les de un trato digno.

Por ello, resulta indispensable que las autoridades cuenten con los elementos suficientes para realizar los cambios necesarios que agilicen los trámites

administrativos, a fin de recortar los tiempos empleados para resolver la situación migratoria, ya que el tiempo empleado en el trámite administrativo genera una gran derrama económica, que se podría evitar y destinar esos recursos para otras necesidades del Instituto Nacional de Migración.

- Programa para combatir el tráfico y trata de migrantes, y otras actividades delictivas con participación de extranjeros en coordinación con otras instituciones.

El tráfico de personas, también conocido como tráfico de humanos, es la práctica moderna de esclavitud, que en la actualidad ocupa el tercer lugar dentro de la gran industria criminal internacional, antecedida solamente por los negocios de armas y drogas, y es la que tiene más rápido crecimiento, de ahí, la importancia y urgencia para atender esta actividad delictiva.

De acuerdo con especialistas en esta materia, se sabe de manera extraoficial que en los estados de Chiapas y Quintana Roo, así como en los estados fronterizos del norte del país, como Baja California, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas, operan alrededor de 100 bandas delictivas dedicadas al tráfico de indocumentados.

El tema del tráfico de personas no puede ser abordado al margen de la delincuencia organizada transnacional, ni desde un enfoque migratorio cuando su dimensión es mayor, ya que nos referimos a casos como la trata de personas para fines de explotación sexual, la adopción ilícita, el tráfico de órganos, y la explotación laboral de manera interna e internacional, por lo que deben emprenderse acciones preventivas.

Esta propuesta, va encaminada a que el personal adscrito al Instituto Nacional de Migración, en particular los agentes migratorios, se coordinen con otras autoridades involucradas con el fenómeno migratorio, y las corporaciones policiales de México, con el objeto de que se forme una Comisión de carácter Intersecretarial en materia de seguridad migratoria, encargada de realizar los estudios y emitir los criterios en materia de migración, que sirvan para tener los

mecanismos apropiados para combatir y prevenir las actividades delictivas de los extranjeros en México.

La creación de una Comisión Intersecretarial, como órgano investigador en materia migratoria, serviría de apoyo y guía para que el Instituto Nacional de Migración y las demás autoridades involucradas, tomaran decisiones y acciones más acordes con la prevención y el combate al tráfico y trata de migrantes, inclusive estas investigaciones deberían presentarse al Congreso de la Unión, a fin de que se legislara sobre el tema.

Un ejemplo que se da dentro del fenómeno migratorio, lo es, el caso de los extranjeros que en su afán de llegar a los Estados Unidos de América, recorren gran parte del territorio mexicano, y para lograr su propósito utilizan la red de ferrocarril que tiene México, este escenario es del pleno conocimiento de las autoridades, sin embargo, las acciones que realizan tanto el Instituto Nacional de Migración como las demás autoridades son insuficientes para frenar la utilización de este medio de transporte.

Es cada más frecuente ver por el televisor o leer en los periódicos, reportajes y artículos relacionados con la forma en que los indocumentados vía el ferrocarril recorren el territorio nacional. Por estos medios se conocen todos los pormenores de la travesía, las irregularidades y actos de corrupción que cometen las autoridades, que a cambio de dinero dejan en libertad a los indocumentados para utilizar la red de ferrocarril de México, y continuar su camino hacia los Estados Unidos, en lugar de que fueran detenidos y puestos a disposición de la autoridad migratoria para ser deportados a sus países.

- Es necesario profundizar en el desarrollo de mecanismos, que permitan al gobierno federal realizar el intercambio de conocimientos y experiencias en el combate al tráfico y la trata de migrantes y de otras actividades delictivas con participación de extranjeros, con las autoridades estatales y municipales donde

exista esta problemática, que prácticamente se da en todas las entidades federativas de México.

Los conocimientos y experiencias que puedan aportar cada una de las autoridades involucradas, son indispensables para que se logre la unificación de criterios y toma de decisiones.

- Es necesario promover la creación de sistemas de información automatizados a nivel nacional entre las diferentes instituciones involucradas en la detección y detención de personas que se dedican al tráfico y trata de personas, así como a otras actividades delictivas con participación de extranjeros, como son la "Mara Salvatrucha" y "Barrio 18".

- Es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación fronteriza como la integración del Grupo de Alto Nivel y Seguridad Fronteriza (GANSF) establecidos entre México-Guatemala, desde 2002 y otro con Belice en 2005. Este grupo tiene como fin impulsar el combate al tráfico y trata de migrantes, así como de otras actividades delictivas con participación de extranjeros.⁶

Sería conveniente concertar otros mecanismos de cooperación con diferentes países que se encuentren involucrados con el flujo y tráfico de migrantes, como es el caso concreto de Cuba, y que en la actualidad a nivel embajada, se pretende llegar a un acuerdo migratorio entre México y Cuba.

En caso de que no se pueda llegar a un acuerdo migratorio entre México y Cuba, es indispensable la creación de algún dispositivo de cooperación, con base en lo que significa para los cubanos el llegar a los Estados Unidos de América, y que geográficamente México, por estar junto a ese país, se convierte en el territorio de paso para los cubanos y para los todos extranjeros indocumentados.

⁶ Véase página del Internet [http://www.inami.gob.mx/estudios/foros/documentos/frontera sur](http://www.inami.gob.mx/estudios/foros/documentos/frontera_sur).

En los últimos años, ha sido más frecuente que los cubanos utilicen la ruta de México para huir de su país con destino final a los Estados Unidos de América, la mayoría de ellos, auspiciados por sus familiares que radican en Miami, Florida, quienes pagan miles de dólares a las redes del hampa cubano-americano, con la participación mexicana.

Los cubanos son recogidos en el extremo oeste de Cuba en lanchas de alta velocidad y los ingresan por México, la ruta de México es más peligrosa que un viaje directo de 145 Kilómetros (90 millas) de Cuba a la Florida, pero para evitar la intervención y captura de la Guardia Costera de los Estados Unidos, el 90% de los cubanos indocumentados que llegan a los Estados Unidos, lo hacen por tierra vía México, según información de la agencia de protección de aduanas y fronteras de ese país vecino del norte.⁷

Desde la costa del Golfo de México punto de ingreso, los cubanos viajan hasta la frontera estadounidense, donde al contrario de lo que ocurre con los demás inmigrantes indocumentados, en lugar de devolverlos a sus países, son recibidos al amparo de la ley estadounidense, que por el solo hecho de ser cubanos, les conceden todas las facilidades para obtener la residencia americana.

México, que lucha contra el hampa de traficantes de indocumentados centroamericanos, ahora también tiene que cargar con las organizaciones dedicadas al tráfico de migrantes de cubanos, que traen graves problemas a ciudades como Cancún, Quintana Roo y Mérida, Yucatán, y que en los últimos meses han presentado algunas ejecuciones de personas de origen cubano-estadounidense, de las que se presume fueron originadas por rendición de cuentas por el tráfico de personas de origen cubano.

Es cada vez más frecuente ver por televisión o leer en los periódicos, artículos relacionados con la detención de personas de nacionalidad cubana por parte de

⁷ Véase página del Internet Yahoo Noticias, <http://www.associatedpress.com>, 1º de agosto de 2007.

México, como ejemplo podemos citar el encabezado de una nota publicada en el periódico “El Universal”, que señaló lo siguiente:

“México detiene en el mar a 57 cubanos, entre ellos a una recién casada”,

Esta nota apareció en la página de Internet de “yahoo noticias México”, el 14 de junio de 2007, donde se narra cómo los cincuenta y siete cubanos, entre ellos una bebé recién nacida, y cuatro supuestos “polleros” (traficantes de personas) fueron detenidos por la Armada de México a 20 millas náuticas de Islas Mujeres, en el Caribe mexicano, tres de los polleros son estadounidenses de origen cubano y el cuarto es cubano, del contenido de este informe, es evidente la existencia del tráfico de migrantes cubanos, que aunado con el tráfico de migrantes centroamericanos, hacen más complicado controlar el flujo migratorio de México.

En otros casos relacionados con el tema, está el publicado por el mismo medio, que dio a conocer que autoridades mexicanas arrestaron al menos a ocho personas bajo sospecha de que habían conducido de contrabando a México a un grupo de cubanos dentro de los que había seis con residencia o ciudadanía estadounidense, que acababan de ser entrevistados por las autoridades estadounidenses, y que tenían conexiones con contrabandistas de personas, el senador Carlos Navarrete se refiere al respecto de esta manera:

“Son bandas que están bien organizadas, bien financiadas y muy poderosas”, dijo el senador Carlos Navarrete, que integró un grupo de legisladores mexicanos que vino a la Habana para discutir la cuestión con legisladores cubanos en junio. “Por supuesto que son un problema muy serio para los dos gobiernos, México y Cuba”, anotó”.

Del 1° de octubre de 2006 al 22 de julio de 2007, llegaron unos 9,296 cubanos a los Estados Unidos de América procedentes de México, más del doble que los 4,

589 que llegaron o que fueron recogidos por la Guardia Costera en los estrechos de la Florida durante el mismo periodo.⁸

La ruta mexicana es ahora tan popular que las autoridades de migración califican a quienes la siguen como cubanos “de pies polvorientos”, un juego de palabras alusivas a la política de “pies mojados-pies secos” que permite a los inmigrantes cubanos capturados en suelo estadounidense quedarse en Estados Unidos, pero que devuelve a la isla a aquellos a quienes intercepta en el mar.⁹

Otro ejemplo de esta situación, sucede con los contrabandistas de personas que con una lancha rápida hacen el trayecto de 200 kilómetros (120 millas) entre Cuba y la Península de Yucatán. El pollero puede ganar hasta 30.000 dólares por carga de una treintena o más de cubanos, a menudo concertan citas con yates que pueden llevar grandes grupos a la costa sin ser detectados.¹⁰

El dinero para pagar el viaje, generalmente proviene de sus familiares que viven en los Estados Unidos, quienes pagan a los contrabandistas hasta 10.000 dólares por persona para que los saquen de la isla.

Los contrabandistas utilizan teléfonos de satélite y tecnología del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) para coordinar sus encuentros nocturnos en la provincia cubana de Pinar del Río, en el extremo oeste de La Habana, las lanchas rápidas tienen hasta tres motores de 275 caballos de fuerza, lo que reduce el viaje a 6 horas si no tienen que cambiar de rumbo para no ser detectados.¹¹

Algunos cubanos tratan de llegar a México por sus propios medios en embarcaciones improvisadas y balsas, pero es fácil perderse en el Golfo de

⁸ Véase página del Internet [http:// el Universal](http://eluniversal.com), "Huyen de Cuba a EU a través de México, 2 de agosto de 2007,

⁹ Véase página del Internet Yahoo Noticias, [http://www associated press](http://www.associatedpress.com), 1° de agosto de 1997.

¹⁰ Véase página del Internet Yahoo Noticias, [http://www associated press](http://www.associatedpress.com), 1° de agosto de 1997.

¹¹ Idem.

México, una de aquéllas estuvo flotando en el Golfo durante 35 días hasta que fue rescatada con otros 8 que iban a bordo.¹²

Las autoridades cubanas tienen prohibido usar la fuerza para detener los botes, excepto en defensa propia, en cambio, informan a la Guardia Costera estadounidense las coordenadas de la embarcación que huye, aunque sea evidente que se dirige a México, y aunque combatir el contrabando humano entre Cuba y México no es prioridad de la Guardia Costera norteamericana, los funcionarios estadounidenses suelen informar a la Armada de México.

El arresto de cubanos indocumentados en México pasó de 254 de 2002 a 772 en 2205, según el Instituto Nacional de Migración, pero la mayoría fue dejada en libertad tras 90 días de permanencia en centros de inmigración, y sólo 772 cubanos.¹³

Existen organizaciones dedicadas al tráfico de migrantes cubanos, como lo ha externado el Gobierno de ese país, que acusa directamente a la comunidad de cubanos que residen en la ciudad de Miami, quienes auspiciados por el gobierno de los Estados Unidos de América, son responsables de patrocinar la salida de sus familiares y amigos, mediante los servicios de las organizaciones y redes de traficantes de migrantes, integradas por americanos de origen cubano, mexicanos y cubanos, quienes al usar a México de paso para llegar a los Estados Unidos de América, agravan todavía más el problema migratorio que existe en el país, por lo que se insiste en que México debe firmar con Cuba alguna disposición de cooperación en materia de migración.

Es importante señalar, que va a ser muy difícil que México pueda erradicar esta problemática, mientras Estados Unidos de América, fomente la salida de los cubanos de la isla, con disposiciones migratorias como la mejor conocida "Ley del

¹² Véase página del Internet Yahoo Noticias, <http://www.Yucatán.com.mx>, 4 de noviembre de 2007.

¹³ Véase página del Internet Yahoo Noticias, <http://www.associatedpress>, 1° de agosto de 1997."

Pie Seco”, que se refiere a que toda persona de origen cubano, por el solo hecho de tocar tierras estadounidenses, gozara de todas las facilidades por parte del gobierno americano, para obtener la ciudadanía norteamericana y así quedarse en forma legal y definitiva en ese país. Lo más conveniente aunque delicado, sería que México conjuntamente con Cuba y los Estados Unidos de América, con respeto a las soberanía de los Estados, celebren un tratado de cooperación para regular el flujo migratorio de los cubanos. En el tratado se debe definir que México en lugar de devolver a los cubanos a su país, proceda a enviarlos a los Estados Unidos de América, porque finalmente es tal Estado el que propicia la emigración de los cubanos.

México de lograr suscribir algún tratado de cooperación, aparte de regular el flujo migratorio de los cubanos, frenaría de cierta manera que las autoridades mexicanas se vieran involucradas en esta situación, y en consecuencia se disminuyeran o acabaran los problemas ocasionados por el tránsito de los cubanos en México.

- Es necesario promover la creación de sistemas de información automatizados, en coordinación con los países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Honduras), para detectar y detener a quienes se dediquen al tráfico y trata de personas, así como a otras actividades delictivas con participación de extranjeros.

- Programa para erradicar la corrupción entre el personal del Instituto Nacional de Migración.

Dentro de las propuestas que se desarrollan en el presente trabajo, está la creación de un programa para combatir la corrupción que impera en el personal del Instituto Nacional de Migración, así como las demás autoridades federales, involucradas con el fenómeno migratorio en el que participan las autoridades Estatales, Municipales y sus corporaciones policiales.

En este programa se tienen como objetivos primordiales, fortalecer el combate a la corrupción e impunidad de funcionarios del Instituto Nacional de Migración y de las demás autoridades involucradas, la eliminación de las facultades discrecionales de la autoridad migratoria, el incremento de la transparencia de las actividades de dicha autoridad, y el fortalecimiento de mecanismos internacionales para el combate a la corrupción en el Instituto citado.

El alto nivel de corrupción de policías, empleados en los tres niveles de gobierno y agentes migratorios en todo el país queda en evidencia con el bajo porcentaje de traficantes de personas (polleros) procesados por este delito, mientras los mandos medios e inferiores de la escala burocrática repiten incansablemente el discurso de defensa de los migrantes que expresan los funcionarios federales superiores, en la práctica, de manera cínica, éstos políticos se convierten en cómplices de las indignantes agresiones contra los migrantes extranjeros en su peregrinar por territorio mexicano, por no actuar ante las denuncias que se presentan.

Un ejemplo claro de esta situación, son las cifras que aparecen en la página de Internet del Instituto Nacional de Migración, que de enero a marzo de 2007, se presentaron ante el Ministerio Público Federal 353 demandas, que involucran a 527 personas; de éstas, sólo 39 han sido consignadas ante la autoridad judicial, 26 no fueron consignadas y de 462 sus expedientes están en trámite.

En la actualidad el Instituto Nacional de Migración, ha iniciado un programa especial, para aplicar sanciones ejemplares a los trabajadores corruptos, a fin de sanear al personal. Estos propósitos y todos los demás que realizan las autoridades cuando hay cambio de administración son muy buenos, sin embargo, estos discursos de propósitos se escuchan cada seis años, sin que se ponga solución a la corrupción que impera en el Instituto Nacional de Migración y los cuerpos policíacos involucrados con el fenómeno migratorio de México.

La corrupción en la frontera sur es un asunto terrible, en el que están coludidas las autoridades de todos los niveles, no sólo para el tráfico de indocumentados, sino para la trata de personas.

Es imaginable el nivel de corrupción que existe en materia de migración en México, se puede hablar de la barbarie en los operativos que se practican, de los severos tratos hacia los indocumentados, de la trata de personas, que resulta en prostitución con menores de edad.

No sólo se trata de irregularidades en los operativos del Instituto Nacional de Migración, sino de toda la mafia que se ha creado en el entorno del problema migratorio en México, la que ha hecho un gran negocio realizado desde los policías municipales hasta los gobernadores quienes son partícipes de la corrupción, ya sea por acción o por omisión.

El fenómeno de la migración indocumentada en México, la mayoría proveniente de Guatemala, Honduras y El Salvador, se asemeja a una red para pescar, de la que todos sacan provecho; a los migrantes les sacan provecho, robándoles sus pertenencias, haciéndolos objeto de diversas formas de violencia, especialmente la de tipo sexual.

La Ley General de Población establece que los delitos de orden migratorio sólo pueden ser investigados por las agencias del Ministerio Público Federal, y toca al Instituto Nacional de Migración formular la querrela correspondiente.

El Instituto Nacional de Migración, ha adoptado el criterio de no criminalizar a los migrantes, esto es, no sujetarlos a cargos penales ni recluirlos en cárceles comunes, aun cuando hasta hace poco había denuncias de que espacios carcelarios eran habilitados para asegurar a los extranjeros sin documentos.

El Instituto Nacional de Migración ha pretendido dar capacitación especializada a su personal, como parte sustantiva en la lucha frontal contra la corrupción, con cursos sobre derechos humanos y primeros auxilios, entre otros, así como la aplicación de exámenes periódicos y un marco de castigos y estímulos para el personal.

Actualmente hay sanciones como el despido inmediato contra quienes sean detectados en actos irregulares, el argumento de los bajos salarios de los agentes migratorios no justifica que quieran completarlo con actos de corrupción, esto no debe ni puede ser utilizado como justificación. Lo señalado por los servidores públicos que laboran en el Instituto Nacional de Migración, en el sentido de que es bajo el sueldo que reciben, independientemente de que sea bajo o alto el salario, ellos de antemano saben cuál es su monto por lo que si no les conviene trabajar por ese sueldo, no tienen porque sacrificar su tiempo y esfuerzo.

Para defender los derechos humanos de los migrantes y sancionar a quienes continúen con los abusos, es necesario que se de un cambio radical y profundo en las estructuras de los cuerpos policíacos, ya que si permanecen enquistados personajes que en su turbia trayectoria han sido los beneficiarios de la corrupción, no sólo en el Instituto sino en otras dependencias públicas, los problemas migratorios lejos de desaparecer aumentan.

Las principales acciones a desarrollar en el programa que se propone para combatir la corrupción que existe en el personal del Instituto Nacional de Migración, son las siguientes:

Para lograr el mejoramiento del control de las funciones al personal adscrito al Instituto Nacional de Migración, se propone que se realicen inspecciones aleatorias a los puestos de trabajo, estas inspecciones o visitas deben de realizarse por personal ajeno al Instituto, para evitar que haya alguna relación de trabajo o de amistad.

Una buena medida que podría adoptar el gobierno para la ejecución de este programa, sería que personal de la Secretaría de la Función Pública y de la Contraloría Interna del Instituto, fueran quienes practicaran las visitas o inspecciones, que siempre se hicieran en forma aleatoria a los puestos de trabajo, y que fueran realizadas muy discretamente o en el mejor de los casos que sean confidenciales.

Otro punto que ayudaría a combatir la corrupción que opera en el Instituto Nacional de Migración, es el establecimiento de un verdadero modulo o área de quejas, independientemente del que ya existe en el Instituto, lo que se propone con el establecimiento de una área de quejas, es que sea el conducto para recibir y canalizar cualquier acto de corrupción, y que al igual que sucede en las visitas a los puestos de trabajo, sería más fructífero que la Secretaría de la Función Pública, fuera quien recibiera, atendiera y resolviera sobre los casos de corrupción de personal del Instituto.

Además, se considera que para lograr la eficacia y transparencia en la practica de las visitas a los puestos de trabajo y la atención del modulo de queja, sería conveniente que el personal que realice esta función, sea removido cada uno o dos meses, a efecto de evitar se formen raíces en los puestos, y se eviten los famosos contactos que mucha veces son utilizados para pedir el favor a cambio de dinero.

- Fortalecer la aplicación de las sanciones para el personal del Instituto Nacional de Migración y de las demás autoridades involucradas en el caso de comprarse su participación en actos de corrupción, con la aplicación estricta de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de la Secretaría de la Función Pública.

Parte importante para atacar la corrupción que impera en el Instituto Nacional de Migración, es la aplicación de sanciones al personal, sin embargo es necesario

que se revise la legislación actual y se apliquen sanciones más severas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Mientras el gobierno mexicano no haga reformas a la legislación administrativa y penal, encaminadas a la regulación y aplicación de sanciones más fuertes contra actos de corrupción, difícilmente la podrá erradicar, por más y muy buenos programas que realicen las autoridades para tratar de combatir la corrupción, es necesario que la legislación contemple todos los posibles supuestos de corrupción.

– Educar, capacitar y supervisar periódicamente a través de exámenes de valores y ética al personal del Instituto Nacional de Migración según puestos y funciones.

Con estos exámenes de valores y ética que se practiquen al personal del Instituto, se lograría conocer el grado de conducta que tienen los trabajadores con relación al puesto que les fue encargado, también ayudaría para constatar si los servidores públicos se encuentran aptos para desempeñar las funciones del propio cargo.

A efecto de contrarrestar el espíritu corrupto que reina en los elementos del Instituto Nacional de Migración, para el desempeño de sus funciones, es indispensable que cuenten con ciertos valores de conducta, por lo que al efecto debe educárseles y, en caso de que el resultado sea negativo, deben de ser reubicados en otro puesto o despedirlo, porque lo que más necesita el Instituto son servidores públicos con una conducta intachable y con valores morales, e incluso se les debe hacer para conocer si reúnen el perfil para realizar este trabajo.

- Actualizar y mejorar los mecanismos de transparencia de los diferentes, procedimientos, trámites y acciones del Instituto Nacional de Migración.

Dentro de los logros obtenidos por la anterior administración, se encuentra la promulgación, en el año de 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que tiene como finalidad la de proveer lo necesario para garantizar el acceso a la información de las funciones, y su realización por parte de las funciones del Estado.

Con base en esta ley, es indispensable que se actualicen los dispositivos de transparencia de los diferentes, procedimientos, trámites y acciones del Instituto Nacional de Migración, a efecto de que toda persona tenga acceso a la información del Instituto, mediante procedimientos sencillos y expeditos, para transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados, y facilitar la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que se pueda valorar el desempeño y conducta del personal que labora en el Instituto.

- Regular de manera expresa y claramente todos los procesos migratorios por igual tanto para las oficinas centrales como para las delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración, mediante la homogeneización del procedimiento administrativo migratorio, y exigir que los actos de la autoridad migratoria se encuentren debidamente fundados y motivados.

Para llevar a efecto esta disposición y combatir la corrupción en el Instituto Nacional de Migración, es necesario la creación de un manual o instructivo para todos los trabajadores encargados de los procesos migratorios, que sea igual para oficinas centrales y las delegaciones regionales del Instituto, el beneficio de contar con un solo criterio en los procesos migratorios, ayudaría a eliminar las arbitrariedades que a menudo comete el personal del Instituto, tanto en las detenciones a extranjeros indocumentados como en los trámites migratorios que se realizan en las oficinas.

De igual forma, es urgente y necesario que se definan las facultades discrecionales que el artículo 38 de la Ley General de Población, otorga a la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, para la admisión y rechazo de los extranjeros, aunque sería preferible eliminar esas facultades.

Es un grave error que la ley General de Población otorgue a la autoridad migratoria facultades discrecionales para el ejercicio de sus funciones, desde mi punto de vista, esta situación da pie a que impere la arbitrariedad en la toma de decisiones por parte de los trabajadores del Instituto en los tramites migratorios, lo que evidentemente fomenta actos de corrupción.

De eliminarse las facultades discrecionales al Instituto Nacional de Migración, se contribuiría a la disminución de actos de corrupción por parte de sus funcionarios y se evitaría que éstos utilizaran criterios muy subjetivos contrarios a lo dispuesto por la ley de la materia, que provocan la desesperación de los extranjeros o de los familiares de éstos, ante lo cual los funcionarios se aprovechan y solicitan dinero a cambio de que el trámite se realice.

- Mejorar la divulgación de los requisitos que los extranjeros deben cumplir para internarse legalmente a México como Inmigrantes y No Inmigrantes, y en general debe darse publicidad a todos los trámites migratorios que realiza el Instituto Nacional de Migración.

En este rubro, creemos que el Instituto Nacional de Migración ha cumplido satisfactoriamente las necesidades del público usuario, es grato constatar que en cada una de las delegaciones migratorias existe un módulo de información, al que puede acudir cualquier persona para realizar algún trámite migratorio. Regularmente se brinda una aceptable atención y se proporciona una lista de los requisitos que se deben cumplir así como el formato que se debe de llenar,

además, en la página de Internet que tiene el Instituto, también se puede obtener cualquier información relacionada con los servicios que brinda.

No obstante lo anterior, se considera que el Instituto Nacional de Migración puede mejorar el servicio que ofrece respecto de la información sobre los requisitos que los extranjeros deben cumplir para internarse legalmente a México, para lo cual es conveniente que dentro del modulo de información, se cuente con personal capacitado que pueda responder a cualquier duda de los usuarios, además, de que en cada caso particular, y conforme a la documentación que le sea presentada, se precise o se aclare al solicitante si el formato está bien llenado y si la documentación está en regla para ingresar su solicitud.

Los tramites que se realizan ante el Instituto son meramente administrativos, por lo que debieran ser realizados sin ninguna complejidad por los extranjeros o sus familiares, sin embargo, muchas veces se rechazan los tramites migratorios por la falta de algún documento o porque el mismo no cumple con el carácter de legalidad, por lo que tienen que acudir a los servicios de los abogados o de los famosos coyotes, quienes al estar en contubernio con personal del Instituto Nacional de Migración, les facilitan los trámites, situación que no sucedería en caso de que se fuera más claro y preciso al proporcionarse la lista de los requisitos, y se contara con un personal honesto que revisara los documentos y resolviera las dudas del publico antes de la presentación de la solicitud de cualquier trámite migratorio.

Esta propuesta básicamente esta encaminada a fortalecer los mecanismos entre todas las autoridades para detectar la participación de agentes migratorios y demás trabajadores del Instituto Nacional de Migración en actividades de corrupción o delictivas, para lo cual sería necesario el establecimiento y consolidación de operativos, que se practicarían en coordinación con todas autoridades involucradas y cuerpos policiales, con la finalidad de comprobar que

los agentes migratorios y demás trabajadores del Instituto realicen su trabajo de manera honesta y transparente.

En la práctica de los operativos en materia migratoria, es indispensable que se celebren convenios de colaboración y coordinación entre las distintas dependencias de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así con los distintos cuerpos policiales, a fin de que en el ámbito de sus competencias y facultades, se determine en que consisten y como se van a realizar los operativos, a fin de de que puedan ayudar a detectar a los elementos, que cometan actos de corrupción o delictivos.

Para complementar esta propuesta de combate a la corrupción dentro del Instituto Nacional de Migración, es necesario que se promueva la implantación de una base de datos interinstitucional de funcionarios públicos que hayan sido dados de baja en sus puestos por haber actuado ilícitamente, esto puede llevarse a efecto a través de la Secretaría de la Función Pública, para evitar su contratación en cualquier institución federal, estatal o municipal.

- Programa de sanciones por violación a la Ley General de Población.

Con base en el marco de regulación, estadísticas y aplicación de la Ley General de Población, es de señalar que los principales infractores son los empleados del Instituto Nacional de Migración, así como los propios peticionarios “extranjeros en su mayoría”, ya sea de manera directa o a través de su representante legal.

Los primeros violan la ley de la materia al cometer actos de corrupción, y los segundos que se convierten en infractores cuando por sí o por terceras personas que patrocinan la evasión de disposiciones y trámites migratorios.

El programa propuesto tiene como objeto principal crear los mecanismos apropiados para la aplicación eficaz de sanciones para los infractores de la Ley, principalmente a los servidores públicos.

El objetivo principal de este programa es vigilar el desempeño de las funciones desarrolladas por cualquier servidor público adscrito al Instituto Nacional de Migración, llevando un control con videograbación de las relaciones personales entre el servidor público y el extranjero respecto de cualquier trámite ante dicha dependencia, y revisar diariamente con bitácora todos los trámites que se encuentren en proceso o concluidos.

El programa está encaminado exclusivamente para aplicarse a los funcionarios del Instituto, sin embargo, no podemos perder de vista la necesidad de la imposición de multas a los solicitantes que infringen la Ley, a quienes incluso se les puede cancelar el permiso migratorio.

En este orden de ideas y de acuerdo con las bases generales establecidas en el artículo 109 Constitucional, se establecen tres niveles públicos de responsabilidad: a) la responsabilidad política; b) la responsabilidad penal, y c) la responsabilidad administrativa o disciplinaria.

La marcada con el inciso a) es de difícil aplicación, ya que con excepción de contadas declaraciones de procedencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sus disposiciones tuvieron aplicación tratándose de delitos y faltas de empleados inferiores, por lo que recibieron las denominaciones populares de “leyes de carteros y de policías”, ya que sólo eran estos humildes servidores los que se sometían a un procedimiento de responsabilidad penal.¹⁴

Las acciones que tienen más eficacia son las relativas a la responsabilidad penal, que de acuerdo a lo establecido por Ley General de Población, son las

¹⁴ Ver página del Internet, <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev2-7.htm>. Héctor Fix-Zamudio, Revista Vinculo Jurídico, México, D.F., Abril-Junio 1990, “El Ombudsman y La Responsabilidad de los Servidores Públicos en México”, Pag 2.

violaciones que cometen en contra de la ley, y que considera como delitos, ejemplo esta el cohecho, delito que se persigue de oficio, cuya acción penal por parte del Ministerio Público Federal, estará sujeto a la querrela que en cada caso formule la Secretaría de Gobernación.

Finalmente, la responsabilidad administrativa o disciplinaria, de acuerdo con la fracción III del artículo 109 constitucional, que señala lo siguiente:

“Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

La aplicación de esta norma disminuiría considerablemente la corrupción.

Para mayor ilustración, cabe precisar que el marco legal vigente cuenta con disposiciones para el debido desempeño del funcionario público, pues el artículo 113 de la Ley General de Población establece las causas por las que los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Gobernación violan la Ley, entre estas causas están las que se citan:

“Que sin estar autorizados, den a conocer asuntos confidenciales; Que dolosamente o por negligencia, entorpezcan el trámite migratorio; Que por sí o por intermediarios intervengan en la gestión de asuntos migratorios, para evadir las disposiciones y trámites migratorios a los interesados; Que no expidan o retengan indebidamente la cédula de identidad a la persona que presente los documentos requeridos y; Que hagan uso indebido de la documentación migratoria”.

A quien cometa estas faltas la ley los sanciona con suspensión del empleo por 30 días o destitución en caso grave.

La ley contempla otras faltas en que pueden incurrir los funcionarios del Instituto Nacional de Migración, la más frecuente es el auxiliar o aconsejar al

interesado para la obtención favorable de algún trámite migratorio, sin cumplir con los requisitos previamente establecidos.

Las principales acciones a desarrollar en el programa que se propone para sancionar al personal del Instituto Nacional de Migración por violación a la Ley General de Población, son las siguientes:

Vigilar estrechamente el funcionamiento del Instituto, a través de cámaras de video filmación, misma que puede servir, tanto para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, a través del órgano Interno de Control de dicha dependencia o bien, para dar entrada a una indagatoria de tipo penal, según sea el caso, a fin de conocer el desempeño de sus empleados, tal medida se debe aplicar desde a los trabajadores de base, los mandos medios hasta los altos funcionarios.

Para el cumplimiento del programa se propone lo siguiente:

- Hacer un estudio integral del funcionamiento de cada unidad que integra el Instituto Nacional de Migración, así como vigilar el desempeño de sus funcionarios adscrito en todos los niveles, a través de cámaras de video filmación puestas estratégicamente en cada unidad administrativa, sin que tal ubicación sea conocida por los empleados y funcionarios.

- Establecer un área de vigilancia, que supervise el desempeño de los trabajadores del Instituto Nacional de Migración en el encargo de sus funciones; y que en base con los reportes o informes que formulen, así como de los documentos que contengan las evidencias de las faltas cometidas, sea la encargada de solicitar a la Contraloría Interna del Instituto, el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades del servidor público.

Revisar diariamente todos los trámites migratorios que ingresaron, y que se encuentren en proceso o concluidos, mediante la bitácora que deberá estar firmada por el superior jerárquico de la persona encargada de ello, para impedir que se origine cualquier tipo de negociación entre el servidor público y el interesado.

Para lograr este programa, el área correspondiente deberá estar integrada por trabajadores externos al Instituto, es decir, que sean trabajadores de la Secretaría de la Función Pública o de la Secretaría de Gobernación, que supervisen el trabajo desempeñado por los servidores públicos del Instituto.

A lo anterior se debe sumar que el empleado o funcionario que cometa algún ilícito en el desarrollo de sus funciones, se le aplique la Ley.

CONCLUSIONES

Primera. Por extranjero se entiende la persona que no reúne las condiciones requeridas por un Sistema Jurídico Estatal determinado para ser considerado como nacional.

Segunda. La condición jurídica de los extranjeros, está integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables por la legislación de un Estado a las personas físicas o jurídicas que no tienen carácter de nacionales.

Tercera. El concepto de Migración, es genérico del cual se desprenden los términos de inmigrante y No inmigrante e inmigrado, situaciones que implican un movimiento de población humana de un lugar a otro.

Cuarta. Migración abarca tanto el aspecto emigración” acción de dejar un lugar para trasladarse a otro, como la acción de llegar y establecerse en ese otro lugar, que son momentos sucesivos de un único fenómeno, el individuo que es al partir es emigrante se convierte en inmigrante a su llegada a otro país.

Quinta. Por calidad migratoria, se entiende el medio de control normativo de internamiento de extranjeros.

Sexta. Las características migratorias, son los diversos supuestos de clasificación que derivan de las calidades migratorias.

Séptima La regulación constitucional del extranjero se encuentra en el artículo 33 y leyes de carácter Federal de acuerdo al artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Octava. En México, son la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, las autoridades encargadas de aplicar todo lo concerniente a los

extranjeros que ingresan al país, y que a través del Instituto Nacional de Migración quienes aplican las leyes migratorias sobre la situación jurídica de los extranjeros, el Instituto es un órgano interno técnico desconcentrado de la citada Secretaría, que tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia de migración

Para cumplir con el Sistema de Regulación Migratoria, el Instituto tiene tres subsistemas, el Subsistema Normativo; el Subsistema Sustantivo y el Subsistema de Apoyo Administrativo.

Novena.- Propuestas desarrolladas para prevenir la internación y permanencia ilegal de extranjeros en México y combatir sus actividades delictivas, que sirvan para tomar acciones tendientes a su detención y devolución, así como para tener los mecanismos legales y policíacos, que ayuden a sancionar y reducir las actividades delictivas de los extranjeros en México.

Los dos principales problemas en relación con los extranjeros en México, radica en que los funcionarios de migración tienen facultades discrecionales y las ejercen en forma desviada o abusiva, y la corrupción.

Las propuestas con el fin de allanar los problemas presentados se sugieren la creación de los siguientes programas:

- Programa para el control y verificación de la internación y estancia legal de los extranjeros en territorio nacional.

- Programa para mejorar y reforzar los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación, que se realizan en las estaciones migratorias.

- Programa para combatir el tráfico y trata de migrantes, y otras actividades delictivas con participación de extranjeros en coordinación con otras instituciones.

- Programa para erradicar la corrupción entre el personal del Instituto Nacional de Migración.

- Programa de eficacia de sanciones por violación a la Ley General de Población.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público
- 2.- Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional
- 3.- Burgoa, Ignacio, Garantías Individuales
- 4.- Castañeda, Jorge, México y el Orden Internacional
- 5.- Corriente, Córdoba, José A., Textos de Derecho Internacional Público
- 6.- Díaz, Cisneros, Cesar, Derecho Internacional Público
- 7.- Fenwick, Charles G., Derecho Internacional
- 8.- Fundación Tomas Moro. Diccionario Espasa Jurídico
- 9.- García Maynez. Introducción al Estudio de Derecho.
- 10.- Instituto fr Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano
- 11.- Kelsen Hans, Teoría Pura del Derecho
- 12.- Mancilla y Mejía, María Elena y Pereznieto Castro Leonel, Manual Práctico del Extranjero
- 13.- Maresco, Adolfo, Las Relaciones Consulares
- 14.- Niboyet J.P. Principios de Derecho Internacional Privado
- 15.- Orve Arregui, José Ramón. Manual de Derecho Internacional Privado
- 16.- Pelayo Torres María Candelaria. Revista Semillero de Ideas
- 17.- Plano, Jack C. y Roy Olton, Diccionario de Relaciones Internacionales
- 18.- Sánchez de Bustamante y Sirven, Antonio, Manual de Derecho Internacional Privado
- 19.- Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público
- 20.- Sepulveda, Cesar, Derecho Internacional
- 21.- Schimill Ulises, Teoría Del Derecho y Del Estado

22.- Sierra, J. Carlos, El Chamizal, Monumento a la Justicia Internacional

LEGISLOGRAFIA

- 1.- Agenda de los Extranjeros
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.- Ley General de Población
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

SITIOS ELECTRONICOS

- 1.- Internet página del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx
- 2.- Internet página del periódico El Universal. [El Universal.com.mx](http://ElUniversal.com.mx). Estaciones Migratorias
- 3.- Internet página de Yahoo Noticias, <http://www.associatedpress>
- 4.- Internet, página <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvuj/rev2-7.htm>. Héctor Fix-Zamudio, Revista Vínculo Jurídico