



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

EL CONTROL MIGRATORIO EN PUNTOS
ESTRATÉGICOS DE TRÁNSITO INTERNACIONAL EN LA
FRONTERA SUR DEL ESTADO MEXICANO

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
MARTÍNEZ ÁVILA JUAN CARLOS



ASESOR: MTRA. CLAUDIA CORONA CABRERA

Nezahualcóyotl, Estado de México, 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL CONTROL MIGRATORIO EN PUNTOS ESTRATÉGICOS DE TRÁNSITO
INTERNACIONAL EN LA FRONTERA SUR DEL ESTADO MEXICANO

Índice	I
Introducción	IV

CAPÍTULO 1

HISTORIA DEL CONTROL MIGRATORIO

	Pág.
1.1.El control migratorio y los extranjeros.....	2
1.1.1. La situación del Extranjero en la Antigüedad	4
1.1.2. El extranjero en la Edad media	6
1.1.3. El extranjero y su Control en la Edad moderna.....	7
1.1.4. El Control migratorio y el Extranjero en la Época Contemporánea	9
1.2.La Migración y su Control en América.....	11
1.3.La Política Migratoria en México.....	13
1.3.1. El ingreso y salida del territorio nacional.....	14
1.4.El nuevo Control Migratorio después de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001	17

CAPÍTULO 2

CONCEPTOS RELACIONADOS A LA REGULACIÓN MIGRATORIA

2.1.La migración internacional.....	19
2.1.1. La emigración.....	20
2.1.2. La inmigración.....	21
2.2.La política migratoria	23
2.3.El control migratorio.....	25

2.3.1. La autoridad migratoria	26
2.3.1.1. El Instituto Nacional de Migración	27
2.3.1.2. Las estaciones migratorias	28
2.3.2. Calidades migratorias y condición migratoria	28
2.3.2.1. Migrante	30
2.3.2.2. No inmigrante	31
2.3.3. La estancia migratoria	32
2.3.4. Requisitos	33
2.3.4.1. El pasaporte	34
2.3.4.2. La Visa	35
2.4. La verificación	37

CAPÍTULO 3

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA MIGRACIÓN

3.1. Acuerdos y tratados internacionales celebrados por México en materia migratoria	39
3.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos	39
3.1.2. Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones	40
3.1.3. Convención sobre la condición de los Extranjeros	41
3.1.4. El protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, que complementa La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional	42
3.2. Legislación nacional en materia migratoria	45
3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	45
3.2.2. Antecedentes de la Ley General de Población	47
3.2.2.1. Ley General de Población de 1936	48
3.2.2.2. Ley General de Población de 1947	48
3.2.2.3. Ley General de Población de 1973	49
3.2.3. Antecedentes de la Ley de migración y su actual reglamento	50
3.2.3.1. Ley de Inmigración de 1908	50

3.2.3.2. Ley de Migración de 1926	51
3.2.3.3. Ley de Migración de 1930	52
3.2.3.4. Ley de Migración de 2011	53
3.2.3.5. Reglamento a la ley de Migración	55
3.2.4. Ley de Nacionalidad.....	56
3.2.4.1. Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934.....	56
3.2.4.2. Ley de Nacionalidad de 1993	57
3.2.4.3. Ley de Nacionalidad de 1998	57
3.2.4.4. Reglamento de la Ley de nacionalidad de 1998.....	58
3.2.5. Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	58
3.3.El control migratorio mexicano	62
3.4.La Revisión Migratoria en la frontera sur de México.....	63

CAPÍTULO 4

LA ORGANIZACIÓN DEL CONTROL MIGRATORIO FUERA DE LOS PUNTOS DE TRÁNSITO INTERNACIONAL

4.1.Determinación de los puntos de tránsito internacional de personas en la frontera sur del territorio mexicano	65
4.2.El control migratorio fuera de los puntos de tránsito Internacional	70
4.2.1. Procedimientos Administrativos Migratorios	71
4.3.La revisión migratoria como figura de organización en la frontera sur del Estado mexicano	75
4.4.Los beneficios de la cooperación regional para la administración de la migración	80
CONCLUSIONES	83
FUENTES DE CONSULTA.....	86
Anexo 1. Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.....	91
Anexo 2. Acuerdo por el que se fija como, lugar destinado al tránsito internacional de personas, el cruce vehicular Chactemal	99

INTRODUCCIÓN

La movilidad mundial de las personas, un hecho que ha crecido con gran dinamismo y rapidez en el transcurso de las últimas décadas, trae consigo un gran reto para el Derecho interno de las diversas naciones o Estados receptores, un constante reto para la comunidad internacional.

El incremento de migrantes que ingresan a territorio mexicano provenientes de centro y Sudamérica, tienen un gran impacto en su ámbito social, económico y de seguridad, siendo necesario un acuerdo de cooperación con los Estados fronterizos para tratar de regular este fenómeno.

Esta investigación describe la migración y la revisión migratoria como medios que el Estado mexicano aplica como mecanismo de contención al tránsito de indocumentados; por lo que a través de una reforma procedimental, así como la elaboración de un manual operativo se busca fijar los límites de regulación en esta materia. El resultado de este trabajo recepcional sirve para confirmar que mediante la implementación de la revisión migratoria se obtiene una frontera sur con mejor control migratorio y con ello prevenir futuras violaciones a los derechos de los migrantes.

La presente tesis tiene como punto de partida el análisis sobre la trascendencia de la migración internacional y su control por parte de las normas jurídicas a nivel internacional, cuyo objetivo es determinar y comprobar que la revisión migratoria localizada en puntos estratégicos de la frontera sur de México, permite un mejor control migratorio y con ello salvaguardar la integridad jurídica de los migrantes que provienen de Centroamérica.

Esta investigación consta de cuatro capítulos. En el primero denominado HISTORIA DEL CONTROL MIGRATORIO se exponen los antecedentes normativos de los extranjeros dentro de la concepción social en las diversas civilizaciones antiguas y modernas en la urbe mundial, incluyendo Europa y América. Posteriormente, se analiza la política nacional migratoria en México así como el estricto control migratorio producto de la llamada guerra contra el

terrorismo después de los atentados del 11 de Septiembre del 2001 en Estados Unidos.

El capítulo segundo denominado CONCEPTOS RELACIONADOS A LA REGULACIÓN MIGRATORIA detalla los elementos conceptuales aplicables al tránsito internacional de personas, precisando las autoridades encargadas de la función de control migratorio, señalando los requisitos del pasaporte y en su caso de la visa, con base en los principios de la política migratoria creada para ello.

En el capítulo tercero intitulado LA REGULACIÓN JURÍDICA EN LA MIGRACIÓN se enmarcan las normas jurídicas internacionales, que regulan la migración entre las que destacan la Declaración Universal de los derechos Humanos, la Convención sobre la Condición de los Extranjeros ratificados por nuestro país; en el ámbito nacional Ley General de Población, Ley de Nacionalidad y la Ley de Migración; sirven de sustento legal para la crítica jurídica y solución a la problemática que se presenta como hipótesis en la presente investigación.

El cuarto y último capítulo denominado LA ORGANIZACIÓN DEL CONTROL MIGRATORIO FUERA DE LOS PUNTOS DE TRÁNSITO INTERNACIONAL está dedicado a dilucidar la problemática jurídica sobre el control migratorio en accesos distintos a los puntos establecidos para la recepción de migrantes, el estudio y análisis en los procedimientos administrativos migratorios enfatizándose la figura de la Revisión Migratoria con el fin de proponer una reforma en materia migratoria y la propuesta de celebración de un tratado sobre cooperación internacional en materia migratoria con los Estados limítrofes en la frontera sur de México.

La metodología Jurídica empleada en el desarrollo de esta investigación se encuentra dividida de la siguiente manera:

El método histórico resulta ser el idóneo para conocer los antecedentes del control migratorio en las diversas etapas de la historia y determinar el momento aproximado de aparición de la figura de la revisión migratoria.

El método descriptivo es útil para explicar los conceptos, principios y teorías que permitan comprender a fondo los temas relativos a la migración y el control migratorio, identificando las características y función de la revisión migratoria.

El método sistemático fue utilizado para interpretar los diversos sistemas legales aplicables al fenómeno migratorio tanto por el gobierno mexicano como por los países centroamericanos en cuanto a su política migratoria, particularmente, en vinculación con el Estado guatemalteco en su frontera sur.

Por último, el método analítico permite observar el fenómeno migratorio en todas sus dimensiones posibles y específicamente bajo una perspectiva jurídica, social económica y política exponiendo las ventajas del uso de la revisión migratoria como herramienta para lograr un debido control de ingreso y salida de los extranjeros en México.

EL CONTROL MIGRATORIO EN PUNTOS ESTRATÉGICOS DE TRÁNSITO INTERNACIONAL EN LA FRONTERA SUR DEL ESTADO MEXICANO

CAPÍTULO 1

HISTORIA DEL CONTROL MIGRATORIO

En las diversas etapas de la historia, la figura del extranjero se ha visto involucrada en la evolución de los pueblos y en el desarrollo de las más antiguas civilizaciones, como la griega y la romana, ejemplo de ello es que dentro de sus respectivos derechos, se tenía una clasificación o división en la cual se incluían los extranjeros, y con ello poder determinar de manera más sencilla qué tipo de normatividad debía ser aplicable para resolver situaciones en las que se vieran involucrados; como el *ius gentium* en el caso de Roma o las figuras de *proxenia* y la *isopolita* en el caso griego¹

Este primer capítulo tiene como propósito abordar la figura del extranjero a lo largo de las diversas etapas de la historia, aunado al fenómeno de los desplazamientos humanos, la situación jurídica del mismo en las civilizaciones griegas y romanas, pasando también por la Edad Media con la finalidad de dar un panorama general de toda la evolución de como los extranjeros fueron ganado prerrogativas en su favor, siendo más evidente en el periodo de la Edad Moderna con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, hasta llegar a la Época Contemporánea.

En México, la regulación de los movimientos migratorios sean de ingreso o de salida, es parte de la política migratoria que a lo largo de nuestra historia se han implementado.

¹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado, Parte general, Séptima edición, Oxford, México, 2002, p. 65

1.1 El control migratorio y los extranjeros

“Históricamente las migraciones o desplazamientos humanos han influido en la transformación de la división política mundial”,² claro ejemplo de lo anterior son las civilizaciones que llevaron a cabo la facultad de regulación de toda persona que se encontrare en su territorio, que ingresare o bien de aquellas que salieran del mismo.

Desde la antigüedad una ley fundamental era proteger a los que pertenecían a la misma comunidad mediante la exclusión de aquellos que no lo eran; al asociarse la idea de que el extranjero era enemigo, surgieron diversas formas de desaprobación llegando incluso hasta la aversión de estos individuos. Por ejemplo en el antiguo Egipto todo derecho les fue negado, o en la india que se les consideraba impuros.³

A través de la historia, se pueden apreciar acciones empleadas por los pueblos con la finalidad de regular a todo aquel individuo que no contaba con la característica de ser considerado como ciudadano u originario de la ciudad o del reino. “El derecho no puede ser ajeno a esta situación, por tanto tiende a normarles; ya sea mediante disposiciones prohibitivas, permisivas, alentadoras, inhibitorias, tolerantes, o bien mixtas.”⁴

El control migratorio tiene su punto de partida en el surgimiento del Estado moderno así como en los elementos constitutivos del mismo. Ya que a través de ellos, el Estado tiene la autoridad sobre el territorio y su población, decide quién puede o no ingresar a su territorio, también puede asegurar sus fronteras y decidir

² SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Derecho Migratorio mexicano, Porrúa, México, 2004, p. 37

³ Cfr. CORSI, Cecilia, Lo Stato É Lo Straniero, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Italia, 2001, pp. 1-3

⁴ VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, Tercera edición, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anáhuac del Sur, México, 2004, p. 3

sobre las condiciones de ingreso y permanencia, así como las condiciones de expulsión.⁵

Los individuos que ingresaban a una ciudad distinta a la propia, adquirirían distintas denominaciones, en el imperio romano se le llamaba *peregrino* y en Grecia se les otorgaba la categoría de *bárbaros*, actualmente se les nombra extranjeros, este último en razón a la condición jurídica en la que se encuentra en el territorio de país extranjero.

La palabra **extranjero** proviene del vocablo del francés antiguo *estrangier*, que significa “es o viene de país de otra soberanía”⁶ de esto queda claro que la situación de extranjero esta siempre vinculada a la condición de pertenencia geográfica de un lugar, región o país, ya sea por nacimiento o por naturalización, es decir que para que alguna persona pueda ser nombrada como extranjero el elemento invariablemente es observar la relación con el lugar de origen.

El traslado de personas de un lugar a otro sin duda se puede hallar desde el origen del hombre y su consecuencia ha sido, sin lugar a dudas, el desarrollo de las más avanzadas civilizaciones existentes a lo largo de la historia; “...los primeros vestigios de la raza humana aparecieron al este de África y el poblamiento de los demás continentes tuvo lugar durante centenares de miles de años a través de grandes migraciones”.⁷

Se entiende por migración el desplazamiento de personas individuales o grupo de un lugar a otro para establecerse en él, la migración es interna cuando se realiza dentro del mismo país, y externa cuando es entre países distintos,⁸ por lo

⁵ Organización Internacional para las Migraciones, consultada el 22 de agosto de 2014, 01:02 p.m. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/EMM_sp_vol1_part2.pdf

⁶ Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española, consultada el 26 de enero de 2015, 10:50, a.m., <http://lema.rae.es/drae/?val=extranjero>.

⁷ LÓPEZ ZÚÑIGA, Noé, La Migración bajo la Óptica del Derecho, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California, México, 2011, p. 19.

⁸ DASTIS, Alfonso, et al, Diccionario LID Diplomacia y Relaciones Internacionales, LID editorial empresarial, España, 2005, p. 257

tanto la migración es el ejercicio del derecho de viajar o desplazarse de un lugar a otro, tanto en el ámbito internacional como local.

El hombre antes de ser sedentario fue nómada, al encontrarse en constante movimiento y que su estancia en algún nuevo lugar dependiera de otras variantes no así de su simple voluntad; esta característica tuvo como base los cambios climáticos, las constantes guerras, las enfermedades, la escasez de alimento, entre otros factores que hacían imposible subsistir en la región en la que se encontrara. Debido a ello, numerosos grupos humanos, “viajaban sin destino determinado y siempre siguiendo las manadas de animales salvajes, que les proporcionaban el sustento, además de que gracias a esas travesías recolectaban raíces y frutos”⁹ o simplemente porque el ir de un lugar a otro era parte de sus creencias religiosas, sociales o políticas como en el caso del pueblo hebreo que se regía por sus creencias religiosas, las cuales establecían un lugar prometido por Dios al que tenían que llegar, esta misma concepción la localizamos en la leyenda mexicana del inicio de la construcción de Tenochtitlan.

1.1.1 La situación del Extranjero en la Antigüedad

El periodo de la Antigüedad que abarca de los años 3000 a.C. y hasta el siglo VI d.C. tiene a dos grandes civilizaciones consideradas paradigmas de la humanidad, las cuales cambiaron al mundo con sus notables conocimientos en ciencia, arte, filosofía y religión.

En primer lugar, la civilización griega, tuvo sus orígenes gracias a la invasión de la península, entre los años 3000 y 1200 a.C., Por diversos pueblos indoeuropeos, procedentes del Cáucaso; delimitando con fronteras sus ciudades más representativas, como la famosa Atenas, Tesalia y Esparta. Debido al incremento de las actividades comerciales la relación de los ciudadanos griegos y los extranjeros cada vez fue más estrecha.¹⁰

⁹ SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Op cit., p. 3

¹⁰ ECHEGARAY, José Ignacio, Compendio de Historia General del Derecho, Segunda edición, Porrúa, México, 2002, p.17

Entre las instituciones relacionadas con los extranjeros se encuentran: “la *proxenia* y la *isopolita*; la primera, consistía en el patronazgo que ejercía un ciudadano sobre el extranjero, para vigilar y asesorar sus actos dentro de las polis griegas; mientras que la segunda comprendía una serie de tratados celebrados entre varias polis o ciudades, mediante las cuales se otorgaban los mismos derechos a sus ciudadanos”¹¹

Dentro de la vida diaria griega era inevitable que se suscitaran conflictos con extranjeros, la autoridad encargada de atender estos hechos era el Arconte Polemarco quien además “... de ser el jefe del ejército en tiempos de guerra y responsable de la seguridad de la ciudad, en momentos de paz, juzgaba los delitos cometidos por los extranjeros”¹²

En cuanto a los orígenes del imperio romano, resultan ser los movimientos de personas los causantes de que la península itálica, fuera poblada hacia el final del segundo milenio por tribus indoeuropeas, umbríos, sabelinos, oscos y latinos¹³; al igual que los griegos, es el comercio el causante del incremento de las relaciones con mercaderes sirios, griegos y egipcios.

Roma clasificó a sus habitantes, con base en la figura denominada *status civitatis* (*estado civil*), con ella se pretendía determinar la situación jurídica de un individuo libre respecto a su vínculo con la ciudad, con la finalidad de distinguir entre los que eran o no ciudadanos.¹⁴

La clasificación romana en un primer momento distingue entre los esclavos y personas libres, y dentro de esta última clasificación tenemos a los no ciudadanos entre los que están los latinos y extranjeros, “... los ciudadanos romanos a

¹¹ LÓPEZ MEZA, Judith Selene, La Documentación a Extranjeros, Porrúa, México, 2007, p. 26

¹² ECHEGARAY, José Ignacio, Op. cit., p.17

¹³ *Ibid.*, p. 27

¹⁴ Cfr. GORDILLO MONTESINOS, Roberto Héctor, Derecho Privado Romano, Porrúa, México, 2004, pp. 106-107.

diferencia de los no ciudadanos, tenían una serie de prerrogativas que caracterizaban su condición jurídica en el orden del derecho privado...”¹⁵

Los extranjeros o *peregrini*, dentro del imperio romano eran excluidos de facultades del orden político, ejemplo de esto es el derecho al voto para ser o elegir magistrados; tampoco podían ejercer funciones públicas o de carácter religioso, así los extranjeros que no tenían derecho a la ciudadanía y con los que Roma no estaba en guerra se les clasificaba de *peregrini*.

Los romanos pensaban que las relaciones de los extranjeros no podían juzgarse de igual manera que la de los ciudadanos, por esta razón implementaron el *ius Gentium* o Derecho de gentes para “... juzgar las relaciones entre ciudadanos romanos y peregrinos, o entre peregrinos procedentes de diversas ciudades”¹⁶ dicha normatividad era observada por el Pretor para contar con un control más eficaz de los individuos que se encontrasen en su territorio.

1.1.2 El extranjero en la Edad media

La situación jurídica del extranjero durante los siglos VI a XV d.C., época de la edad media y oscurantismo, no cambia mucho con respecto a la edad antigua. Tal como lo menciona Cecilia Corsi la defensa que los extranjeros tenían se reducía a la hospitalidad, en la cual el anfitrión era responsable de todas las acciones de los extranjeros que se encontrasen bajo su resguardo.¹⁷

Después de la caída del imperio carolingio el nuevo ordenamiento feudal y el principio de territorialidad modificaron la condición jurídica de los extranjeros, aplicándose la misma ley para todo habitante de un territorio; sin embargo, la posición de los extranjeros no mejoró basta recordar el *ius naufragi*; que consistía en que la persona o cosa que estaba sobre el mar pertenecía al señor del lugar; o el llamado derecho *albinagii* que era el conjunto de obligaciones exigidas a los

¹⁵ LOPEZ ZUÑIGA, Noé, Op. cit., p. 49

¹⁶ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Op cit., p. 64

¹⁷ Cfr. CORSI, Cecilia, Op. cit., p. 5

extranjeros, en particular el pago de los impuestos o dar las primicias de los objetos de comercio.

El hombre se convierte en un accesorio de la tierra, la ley es territorial, por lo tanto cuantas personas nacían o entraban en el territorio del señor feudal estaban sometidos a su autoridad.¹⁸

En cuanto a las limitaciones a sus derechos se encontraba la incapacidad jurídica para redactar un testamento o heredar por vía testamentaria, y en caso de no tener hijos la herencia era propiedad del señor feudal.¹⁹

Otro impedimento legal consistía en la limitación al derecho de tránsito, tal como lo señala López Zúñiga “el desplazamiento físico de personas en tanto simple hecho, estaba sometido a severas restricciones, exigiéndoles salvo conductos, cartas de seguridad, etc.”²⁰

Solamente la condición jurídica de aquellos extranjeros que aportaron beneficios para los pueblos en los que se encontraban tuvo como resultado que se les concedieran favores especiales a los expertos en un arte o en una ciencia; en algunos estatutos se proclamó el principio de reciprocidad obteniendo un trato igual al de cualquier ciudadano; no obstante, a pesar de estos avances jurídicos seguían siendo relegados en cuanto a los derechos políticos, así como la restricción en leyes de carácter civil.²¹

1.1.3 El extranjero y su Control en la Edad moderna

La edad moderna tiene una mayor importancia en cuanto al desplazamiento de los pueblos más allá del continente europeo, pues es en esta etapa de la historia (1492 a 1789 d.C) donde se dan los grandes hallazgos de tierras vírgenes por parte de los exploradores europeos.

¹⁸ LOPEZ MEZA, Judith Selene, Op cit., pp. 26-27

¹⁹ Vid, CORSI, Cecilia, Op. cit., p. 6

²⁰ LÓPEZ ZÚÑIGA, Noé Op. cit., p. 38

²¹ Vid, CORSI, Cecilia, Op. cit., p. 7

El descubrimiento de las Américas da una transformación a las relaciones ya existentes de los Estados frente a los extranjeros, debido a que los reinos dominantes de las nuevas tierras encuentran en ellas la posibilidad de crecimiento de carácter económico y social. “España necesitaba un gran número de migrantes para poblar sus colonias y a la vez garantizar la estabilidad de estos territorios”²²

La corona española, para regular todo lo conducente a este nuevo territorio, necesitaba de un ordenamiento legal que le ayudara a cumplir este propósito, surgiendo las Leyes de Indias; su importancia radica en el hecho de que en ellas se “habla de los pasajeros y licencias para ir a las indias y volver a estos reinos. El decreto, la pureza de sangre, el estatuto social, la raza y la profesión determinaba la posibilidad de ingresar a las indias y retornar a Europa”²³

El control de pasajeros con destino a las Indias era tan estricto que se anotaba todo detalle de los interesados en ir, “...nombre del pasajero, del de sus padres, estado civil, lugar de nacimiento, buque en el que se embarca y punto de destino...”²⁴ siempre que se excluyeran de un gran número de impedimento con respecto al tipo de grupo social o religioso al que se perteneciera, puesto que “No podían viajar a las indias, los recientemente convertidos de moros a judío, ni sus hijos; los reconciliados por la inquisición, los hijos o nietos del sambetinado, quemado o hereje; los esclavos blancos, los negros, losos (mulatos), berberiscos, negros ladinos, los que se hubieran criado entre moros, los gitanos....”²⁵ La política de migración española en un principio expresó las pretensiones y todos aquellos intereses de la corona cerrando las puertas de ingreso “a extranjeros que no fueran católicos, ante los acontecimientos de la reforma religiosa dada en Europa”²⁶

²² LÓPEZ ZÚÑIGA, Noé, Op. cit., p. 53.

²³ Ídem.

²⁴ OBREGÓN ESQUIVEL, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano, T. II., Tercera edición, Porrúa, México, 2004, p. 286.

²⁵ Ídem.

²⁶ LÓPEZ ZÚÑIGA, Noé, Op. cit. p.53

El control que se tenía recaía tanto en las personas residentes en las Américas como a los peninsulares, quienes para ir a España deberían obtener permiso del virrey, presidente o gobernador de la provincia, declarar el objeto y duración del viaje y comprobar que nada debían al erario”²⁷

A lo largo de este periodo, los extranjeros fueron ganando libertades al ser eliminados tributos que les fuesen obligados a pagar; el gran salto en favor de los derechos de los extranjeros lo encontramos en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776 y en la revolución francesa de 1789, en las que se definen facultades naturales e imprescriptibles de igualdad entre nacionales y extranjeros, al suprimirse los derechos de *aubana* o *ius albinagii*.²⁸

El primer artículo de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, menciona textualmente que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, por lo que las diferencias sociales no pueden tener otro fundamento que la utilidad común.²⁹

1.1.4 El Control migratorio y el Extranjero en la Época Contemporánea

En la época contemporánea (1789 - actual), la costumbre internacional se ha caracterizado por ser el parámetro ideal para establecer las condiciones jurídicas en cada región del planeta implementando el control a los extranjeros, desde el ámbito interno de cada territorio o en su conjunto con la celebración de tratados, pactos o convenios bajo el respeto de los derechos fundamentales de los individuos y la libertad de soberanía de los Estados, principios comunes que han alimentado al derecho internacional. Dentro de los acuerdos firmados, se encuentra la *Convención sobre condiciones de los extranjeros* además de la

²⁷ OBREGÓN ESQUIVEL, Toribio, Op. cit., p. 286

²⁸ LÓPEZ ZÚÑIGA, Noé, Op. cit., p. 75

²⁹ Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano 26 de agosto de 1789, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM., consultada el 25 de noviembre de 2014, 11:13 a.m. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948 firmada por los 58 Estados miembros de las Naciones Unidas.

Lo anterior tiene sentido, puesto que los únicos que están facultados para delimitar la admisión de extranjeros en su territorio son los Estados, por lo que pueden prohibir la entrada o permitirla en los casos y bajo las condiciones que estimen adecuadas,³⁰ sin olvidar que la migración y su regulación es el trabajo de toda la comunidad internacional o regional tal es el caso de lo que sucede con México, Estados Unidos y Centroamérica.

³⁰ XILOTL RAMÍREZ, Ramón, Derecho Consular Mexicano, Segunda edición, Porrúa, México, 2009,p. 551

1.2 La Migración y su Control en América

La migración es piedra angular para la fundación del continente Americano, gracias a la política de expansión de los territorios de las grandes potencias europeas. A lo largo de su existencia, se ha tratado de unificar a todas las naciones que lo conforman, es por ello que desde la primera Conferencia Internacional Americana celebrada en 1889, se pactó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas antecedente de la Organización de Estados Americanos (OEA), creada en 1948 y puesta en funciones hasta 1951, con la finalidad de lograr en sus Estados miembros, un orden de paz, justicia, solidaridad, colaboración y, en defensa de su integridad territorial e independencia, el respeto de su soberanía.³¹

La simple acción interna de los países no es suficiente para regular todo lo que se desprende de los flujos migratorios, la celebración de acuerdos y tratados se suman a la manera en que se pretenden organizar los desplazamientos, y vigilar los derechos de los migrantes.

La *Convención sobre condiciones de los extranjeros*, firmada el 20 de febrero de 1928 en la Habana, establece las siguientes facultades y obligaciones para los Estados:

- Estipular por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios.
- Otorgar a los extranjeros toda garantía individual reconocida a sus nacionales.
- Reconocer a los estados la facultad para expulsar a los extranjeros por motivos de orden y de seguridad pública, así como de recibir a los

³¹ Organización de Estados Americanos, consultada el 27 de noviembre de 2014, 12:25 p.m. http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp.

extranjeros expulsados de otros estados si se dirigen a su territorio para su protección³²

³² Vid, WITKER Jorge, Derecho de los Extranjeros, México, 2000, pp. 36-37 [En línea] disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/61/tc.pdf>. 27 de noviembre de 2014, 13:39 p.m.

1.3 La Política Migratoria en México

Desde el momento en que México se independiza, las políticas migratorias se desarrollan con varios objetivos como en el caso del gobierno de Santa Anna que buscaba atraer extranjeros para poblar los territorios del norte o con Porfirio Díaz que abrió las puertas del país en busca de inmigrantes que ayudaran al desarrollo del país y a su repoblamiento debido a la disminución de la población, resultado de los diversos levantamientos armados.

La política migratoria de México trata de conseguir el equilibrio poblacional, económico y social, bajo tres principios el primero consistía en proteger los intereses de los nacionales, el segundo era fomentar el turismo como fuente de divisas y el tercero cumplir con los lineamientos de política exterior³³

Respecto a los lineamientos que han regido la política migratoria mexicana no siempre han sido los mismos, ya que han influido diversos factores para su constante cambio desde los de tipo externo hasta aquellos que pretenden conseguir un estado de derecho perfecto con base en los siguientes sistemas legales:

- a) De reciprocidad diplomática, busca a través de la celebración de un tratado internacional que sus nacionales obtengan los mismos derechos concedidos en otro Estado,
- b) De reciprocidad legislativa o de hecho, se caracteriza en que el Estado concede a los extranjeros los mismos derechos que sus nacionales gozan en el país de recepción. Este tipo de trato se diferencia del anterior en que no es necesario la existencia de un acuerdo en el que se establezcan estos derechos; por último,
- c) De equiparación a nacionales es el más avanzado en pro de los derechos de los extranjeros al concederles la igualdad de goce de derechos que los

³³ XILOTL RAMÍREZ, Ramón, Op. cit., p. 585

nacionales, sin requerir de acuerdo previo. Para poder establecer la relación basta encontrarse en el territorio para gozar de dichos derechos.³⁴

Noé López Zúñiga opina que “La política migratoria en México se ha formado tomando en cuenta los diversos sistemas relacionados con los derechos de los extranjeros propuestos por el derecho internacional, adoptando derechos reconocidos mundialmente en favor de extranjeros, así como obligaciones cuando están radicados o inmersos en la vida de un país donde no tienen la calidad de nacionales”³⁵

Otra forma en la que el Estado mexicano ha desarrollado su política de migración, es bajo los acontecimientos dados en el ámbito de las relaciones internacionales, otorgando una regulación general o especial a los ciudadanos de ciertos países; por ejemplo, al implementarse una política restrictiva, con una regulación especial hacia aquellos países que conformaban el bloque comunista, naciones africanas y asiáticas con sus excepciones.

La política migratoria del Estado mexicano, resalta la importancia de la figura de asilo para la defensa de aquellos perseguidos por motivos de índole político, resguardando su vida, posesiones y libertades tanto de creencia como de expresión.

1.3.1 El ingreso y salida del territorio nacional

Antes de las reformas del 2011, la entrada y salida del territorio mexicano se encontraba regulada en la Ley General de Población y sus predecesoras, actualmente se cuenta con la nueva ley de migración, que además sirve para conocer a las autoridades responsables de hacer cumplir los requisitos de ingreso y estancia legal, retorno asistido y protección de los derechos a personas vulnerables.

La evolución legislativa en materia migratoria está ligada a la historia del México independiente que data de 1810; en un primer momento los extranjeros tenían

³⁴ Vid LÓPEZ MEZA, Judith Selene, Op. cit., pp. 30-32

³⁵ LÓPEZ ZÚÑIGA, Noé, Op. cit., p. 78

una gran cantidad de restricciones, este tipo de política migratoria se consideraba cerrada debido a que aun con la independencia se seguían teniendo limitaciones sobre todo hacia ciudadanos provenientes de España, con la finalidad de restaurar un vínculo de igualdad con los pobladores o ciudadanos del México de aquella época e incluso nacieron leyes de expulsión de españoles.

Es fundamental regular la condición migratoria de los ciudadanos provenientes del Reino de España, restaurar un vínculo de igualdad entre los pobladores del nuevo país independiente, además de resguardar los derechos de los extranjeros a través del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, aprobada el 22 de Octubre de 1814 (*Constitución de Apatzingán*).³⁶

La delimitación de las fronteras con Estados Unidos en 1823 junto con la aceptación de la autonomía política por parte de España generarían un cambio trascendente en la política migratoria de México, propuesta por el entonces ministro de Relaciones Exteriores Lucas Alamán, al establecer un control de extranjeros que pretendieran quedarse en el país mediante una solicitud al Supremo Gobierno por conducto de sus representantes cónsules para la obtención de un pasaporte de ingreso, o bien, el que les autorizara su salida por algún puerto.³⁷

Mediante decreto de 23 de diciembre de 1824 se consagra la facultad Soberana de la Nación mexicana para determinar el tipo de extranjero al que se le daría acceso al territorio, prohibiendo la entrada de españoles con la ley de 1825 y dos años después en 1827 se publica la Ley de Expulsión de Españoles. Posteriormente, en 1828 surge la posibilidad de naturalización bajo el cumplimiento de ciertos requisitos como ser católico, tener una buena conducta hasta la renuncia a toda sumisión a cualquier nación o gobierno extranjero. Sin embargo, con la Constitución de 1857, se otorga el respeto por parte del Estado

³⁶ Cfr., LOPEZ ZUÑIGA, Noé, Op. cit., p. 55

³⁷ *Ibid.*, p. 57

a los derechos del hombre además de la libertad de tránsito en el que señala que no se requiere de salvo conducto o permiso para entrar o salir de la Republica.³⁸

Tras una política orientada a captar recursos o capitales de extranjeros, a través de la *Ley de matriculación de extranjeros* de 1861 en la cual se crea un registro en la Secretaría de Relaciones, y solo se reconoce la calidad de extranjero a los que presenten su matrícula. Posteriormente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se concede el goce de las garantías individuales para aquellos que estén en el país sin importar si son extranjeros.³⁹

³⁸ *Íbid.*, p. 59

³⁹ *Íbid.*, p. 67

1.4 El nuevo Control Migratorio después de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001

La mañana del 11 de septiembre de 2001, los habitantes de la Ciudad de Nueva York, despiertan con la impactante noticia del atentado contra las torres gemelas y el Pentágono. En consecuencia, la política de una de las economías más prosperas del mundo, cambia al establecer medidas más estrictas para “salvaguardar la seguridad nacional” de los Estados Unidos de América. Optando por una militarización de la frontera, extendiéndose estas restricciones a cuestiones como la extranjería, las migraciones sin importar si son legales o ilegales y el asilo no queda exento de dicho control.

La transformación del control migratorio tras estos atentados busca combatir el terrorismo de manera tangible con políticas de militarización de las fronteras, las persecuciones por parte de agencias del Gobierno Norteamericano a personas procedentes de medio oriente, los cada vez más difíciles y engorrosos trámites para obtener autorización de ingreso y la constante presión a la comunidad internacional, ejemplo es la resolución 1373, inciso g del 28 de septiembre de 2001 aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que señala: “...impida la circulación de terroristas o de grupo de terroristas imponiendo controles eficaces de fronteras y controles en la expedición de documentos de identidad y de viaje, y adoptando medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la autorización fraudulenta de documento de identidad y viaje”.⁴⁰

El resultado de las políticas antiterroristas impactan a los inmigrantes al incrementarse los requisitos de seguridad para la obtención de documentación necesaria para ingresar o salir del territorio de la unión americana; en el caso de los integrantes de la Unión Europea es un poco más compleja por el hecho de encontrarse en un bloque económico y la normatividad de cada país no se encuentre homologada con asunto en común.

⁴⁰ Resolución 1373, (2001), aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, consultada el 2 de Diciembre de 2014, 11:45 a.m. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373(2001)),

En conclusión, la política migratoria que los diversos Estados implementan al igual que nuestro país está siempre conectada con los hechos o acontecimientos trascendentales (los atentados de 2001) con los objetivos que cada uno de los Estados persigue dentro de su propio territorio, implementando medios regulatorios que le permitan controlar o regular los flujos migratorios tanto aquellos que lo hacen de manera regular como irregular.

CAPÍTULO 2

CONCEPTOS RELACIONADOS A LA REGULACIÓN MIGRATORIA

Debido a que el protagonismo de la migración adquiere cada vez más injerencia en la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas tanto interna como exterior de los países, conforme a las diversas políticas migratorias implementadas a nivel mundial, es que, en el presente capítulo se abordarán conceptos relacionados con el control migratorio, su regulación, así como sus características, identificando a las autoridades involucradas en el control migratorio, el procedimiento de verificación y los requisitos necesarios para una internación legal del migrante.

2.1 La migración internacional

Para establecer la gran trascendencia de la migración internacional comenzaremos por definir lo que es migración, quiénes son los sujetos que efectúan dicha acción y por qué tiende a ser de carácter internacional.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española la palabra migración proviene del latín *migratio*, *-onis*, que significa acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Se usa hablando de las migraciones históricas que hicieron razas o pueblos enteros⁴¹

La migración caracteriza la libertad de movimiento de un individuo o grupo hacia un lugar distinto al que se pertenece con la particularidad de establecerse en el nuevo lugar; la definición anterior menciona que se realiza de un país a otro aunque en un sentido más general cabe destacar que este movimiento igualmente se da en el contexto del mismo territorio de una nación.

El Diccionario de Diplomacia y Relaciones Internacionales LID define a la migración como el desplazamiento de personas individuales o en grupo de un

⁴¹ Diccionario de la lengua española, Vigésima tercera edición, S.L.U. Espasa libros, Barcelona, 2014, [En línea] Disponible: <http://lema.rae.es/drae/?val=migracion>, 3 de diciembre de 2014, 10:58 a.m.

lugar a otro para establecerse en él, la migración es interna cuando se realiza dentro del mismo territorio y externa cuando se dirige a un Estado distinto. Esta a su vez se divide en emigración cuando es hacia el exterior (país extranjero) e inmigración cuando procede desde fuera del país a su interior.⁴²

En vista de lo anterior, el movimiento de personas puede ser en dos ámbitos territoriales, el interno y el internacional.

De acuerdo con el jurista Óscar Vical Adame, la migración en el ámbito internacional es el movimiento de entrada y salida de un país a otro u otros, así también nos menciona que existe el interregional que es también internacional, pero que por acuerdo entre algunos Estados se facilitan y en ocasiones no se registran los movimientos de personas dentro de una comunidad de naciones.⁴³

De conformidad con las anteriores definiciones; podemos establecer como elementos de la migración internacional los siguientes:

- La libertad de movilidad de los individuos o grupos,
- El desplazamiento de un país a otro, y
- Tener la intención de residir de manera temporal o permanente en el lugar de destino.

En consideración a los elementos citados, resumimos a la migración internacional como el movimiento de personas o de grupos, quienes se desplazan de un país a otro con la intención de permanecer de manera temporal o definitiva en su territorio.

2.1.1 La emigración

Para el maestro Rafael de Pina Vara la emigración es el fenómeno social que se manifiesta en el traslado individual o grupal de personas de un determinado país

⁴² DASTIS Alfonso, et al, Op. cit., p. 257

⁴³ VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., p. 12

al extranjero, motivado por circunstancias de tipo político, económico, racial o religioso.⁴⁴

De igual manera, el Diccionario de Diplomacia y Relaciones Internacionales, LID define la emigración como desplazamiento de la residencia habitual de una persona a otro país, normalmente por razones socioeconómicas, familiares o políticas.⁴⁵

Desde el punto de vista de un Estado, el emigrar se da en el hecho de que el Estado pierde una persona en carácter de natural o residente y ésta pasa a la jurisdicción territorial de otro Estado.

Los elementos que se destacan de este movimiento migratorio son:

- La salida del nativo de un país para entrar a otro, y
- Motivos diversos, entre los que destacan los sociales, económicos, familiares, políticos, raciales y religiosos.

2.1.2 La inmigración

Por su parte, la inmigración conforme a la definición dada por el Diccionario de Diplomacia y Relaciones Internacionales LID, es la recepción de un país de ciudadanos extranjeros que se quieren instalar definitivamente en el país, normalmente para tener un desarrollo económico o una estabilidad política mayor.⁴⁶

Como se dijo anteriormente este concepto debe ser visto desde el punto de vista de entrada de los extranjeros a un país; su justificación sin duda esta ligada al hecho que el emigrar es por razones desfavorables al país donde se reside; mientras que, el inmigrar es la búsqueda del aumento de calidad de vida del individuo o grupo inmigrante.

⁴⁴ PINA VARA, Rafael de, Diccionario de Derecho, Trigésima cuarta edición, Porrúa, México, 2005, p. 525

⁴⁵ DASTIS Alfonso, et al, Op. cit., p.169

⁴⁶ *Íbid.*, p. 225

Para la Organización Internacional para la Migración la Inmigración es el proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.⁴⁷

Al igual que la emigración la inmigración cuenta con sus elementos únicos que la hacen un solo hecho, estos puede ser listados de la siguiente manera:

- Acto de ingresar a otro país ,
- Intención de permanecer de manera definitiva, y
- Búsqueda de mejores condiciones de vida.

⁴⁷ Organización Internacional para las Migraciones, consultada el 22 de abril de 2015, 1:58, p.m., <https://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Cooperaci%C3%B3n%20t%C3%A9cnica>

2.2. La política migratoria

La política migratoria se define como el conjunto de disposiciones legales que reglamentan movimientos tales como la concesión de permisos de trabajo, la presentación de visado a la hora de llegar a la zona receptora y el establecimiento de cuotas de entrada.⁴⁸

Para el jurista Oscar Vical, la política migratoria establece la tendencia específica que un gobierno determinado quiere sobre, la inmigración de extranjeros a su territorio y, la emigración y repatriación de sus nacionales.⁴⁹

La política en materia migratoria en nuestro país está regulada por la *Ley de Migración* y su correspondiente reglamento, aunado con otras legislaciones también relacionadas en materia migratoria, tales como la *Ley de Nacionalidad*, la *Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político* y por aquellos tratados internacionales suscritos por los representantes del Estado mexicano .

Ejemplo de lo anterior es la *Ley de Migración*, la cual define en su segundo artículo a la política migratoria de la siguiente manera:

Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Como se puede observar, es facultad de los Estados a fin de cuidar, aumentar o controlar su población mediante la ejecución de políticas migratorias, generales o restrictivas siempre buscando el pleno desarrollo del país y respetando los derechos de los extranjeros que ingresen a su territorio; todo a través de

⁴⁸ DASTIS Alfonso, et al, Op. cit., p. 303.

⁴⁹ VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., p. 42

disposiciones legales y de autoridades responsables de hacer cumplir las mismas.

2.3 El Control migratorio

La palabra control proviene del francés *controle* y significa la comprobación, inspección, fiscalización e intervención.⁵⁰

El control migratorio es la actividad que realizan las autoridades migratorias, con apego a la ley, para la verificación y autenticación del cumplimiento de los requisitos sanitarios, diplomáticos, fiscales y administrativos para el ingreso y estancia legal de extranjeros.

En México, los requisitos de carácter sanitarios están regulados en la Ley General de Salud en los artículos 360 y 361:

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

Artículo 361.- No podrán internarse al territorio nacional, hasta en tanto cumplan con los requisitos sanitarios, las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: peste, cólera o fiebre amarilla....

En cuanto hace a los requisitos diplomáticos, estos implican la autorización por parte del Estado del ingreso del extranjero al territorio nacional bajo la condición que la ley establezca y el mismo cumpla, es decir la autenticación del pasaporte y del visado otorgado por el país de recepción.

Los requisitos fiscales se encuentran contenidos en la Ley Federal de Derechos en el título primero, capítulo primero en la sección de Servicios Migratorios, en los que se establece los precios de los trámites a realizar por los interesados.

Por último, los requisitos administrativos son aquellos que se realizan ante el Instituto Nacional de Migración, con el objetivo de permanecer en el territorio dentro de las condiciones migratorias que la ley señala.

⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española, consultada el 8 de diciembre de 2014, 10:58 a.m. <http://lema.rae.es/drae/?val=control>,

2.3.1 La autoridad migratoria

La ley de Migración en su artículo tercero, fracción I define a la autoridad migratoria de la siguiente manera:

I. Autoridad migratoria, al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria;

Conforme a la opinión del maestro De Pina Vara, se entiende por autoridad a la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario⁵¹

Sus elementos son los siguientes:

- Es el poder otorgado por el gobierno,
- realizada por los funcionarios públicos,
- se encuentra legitimada en la legislación y
- deberá cumplir con el fin que la crea.

Por lo tanto, se entiende que la autoridad migratoria es aquel funcionario o institución facultado por el gobierno con la finalidad de regular y controlar los flujos migratorios, bajo los lineamientos de la *Ley de Migración* y su reglamento.

De acuerdo con la Ley de Migración Artículo 18, la Secretaría de Gobernación es competente para formular y dirigir la política migratoria del país, así como sujetar la migración de los extranjeros a las modalidades o procedimientos que juzgue conveniente, también corresponde la organización y coordinación de diversos servicios migratorios.⁵²

Los servicios migratorios antes mencionados se pueden dividir en interior y exterior, el primero se encuentra a cargo de las oficinas delegacionales, puertos marítimo, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional establecidos por la Secretaría de Gobernación quien cuenta con el Instituto Nacional de Migración el

⁵¹ PINA VARA, Rafael de, Op. cit., p. 110

⁵² LÓPEZ MEZA, Judith Selene, Op. cit., p. 81

cual desempeña toda actividad de control migratorio dentro del territorio nacional y en cuanto el servicio exterior es ejercido por los delegados y servidores públicos del Gobierno mexicano adscritos en el extranjero y facultados para ejercer funciones consulares⁵³ los cuales son administrados por la Secretaría de Relaciones Exteriores y las oficinas diplomáticas.

2.3.1.1 El Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración (INM) es la autoridad que se encarga de los asuntos migratorios, es un órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto el plantear, 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.⁵⁴ Es un órgano que cuenta con autonomía técnica, es decir, se le otorgan facultades limitadas y precisas, ya que sus decisiones más importantes requieren de la aprobación de la Secretaría de Gobernación.

El origen del Instituto se remonta a 1993 por decreto de 19 de octubre de ese año,⁵⁵ “la creación del instituto obedeció a la necesidad de fortalecer y ampliar las funciones que tenía la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que como órgano técnico especializado, atienda con eficiencia los asuntos relativos a la materia migratoria”⁵⁶

La *Ley Orgánica de la Administración Pública* en su numeral 27, fracción XXXIII señala que en cuanto a la formulación y la conducción de la política de población,

⁵³ Ídem

⁵⁴ PEDRAZA CORTES, Alejandro, et al, Prontuario de Práctica Consular Mexicana, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, s/e, s/E, México, 2009, p, 148

⁵⁵ Véase anexo I Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación pág.91

⁵⁶ TAMÉS PEÑA, Beatriz, et al, Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México, (s/E), Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997, p. 81

le corresponde a la Secretaría de Gobernación, la cual también tiene facultad para formular proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos en materia migratoria⁵⁷

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación artículo 77, el Instituto Nacional de Migración se encuentra bajo la conducción de un consejo directivo y por un consejo técnico, ambos de carácter intersecretarial y, por unidades administrativas de las que se destaca la Dirección General de Control y Verificación Migratoria a la que en el artículo 84 del mencionado ordenamiento, le atribuye vigilar el cumplimiento de las legislaciones migratorias por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país.

2.3.1.2 Las estaciones migratorias

Las estaciones migratorias surgen por decreto de 19 de octubre del 1993, en la *Ley de Migración* artículo tercero fracción decima señala que se debe de entender por estación migratoria.

X. Estación Migratoria: a la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria

Además de las funciones de ejecución y control sirven para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto ésta se resuelve ante la autoridad migratoria responsable de conformidad con los artículos 126 al 137 de la *ley de Migración* referentes a la regulación migratoria de los extranjeros

La situación regular de un extranjero al ingresar a territorio mexicano se logra al obtener la calidad migratoria de no inmigrante, migrante e inmigrado así como una condición migratoria que le permitirá una residencia temporal o permanente.

2.3.2 Calidades migratorias y condición migratoria

Cualquier extranjero que pretenda ingresar, permanecer o salir del territorio mexicano, se debe sujetar a toda norma legal migratoria del país, para conocer

⁵⁷ Cfr., VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., pp. 40-41

su situación jurídica no siendo nacional, es decir, las condiciones y modalidades que debe cumplir para su admisión, estancia y salida, reguladas como **calidad migratoria**⁵⁸

La *Ley General de Población* en su artículo 41 regulaba al No inmigrante e inmigrante como calidades migratorias válidas para internarse en México, bajo características que fueron derogados por la reforma de 2011; siendo sustituidas en la actual *Ley de Migración*, Capítulo II, bajo la condición migratoria de visitante, residente temporal y residente permanente, es decir, las características migratorias ya no se encuentran vigentes y en su lugar se ocupa la palabra “condición” como modalidad de estancia clasificada en visita o residencia.

En virtud de lo anterior, las calidades migratorias se encontraban catalogadas como **No Inmigrante** bajo las características de turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal; la segunda calidad **Inmigrante**, subdividida en rentista, inversionistas, profesional, cargos de confianza, científico, técnico, familiares, artistas, deportistas y asimilados. Por último, la de **Inmigrado**, única sin categorías.

En cuanto hace al término **condición migratoria** la *Ley de Migración* en su artículo tercero, fracción VI la refiere como condición de estancia de la siguiente manera:

VI. Condición de estancia: a la situación regular en la que se ubica a un extranjero en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, en atención a la actividad que desarrollarán en el país, o bien, en atención a criterios humanitarios o de solidaridad internacional.⁵⁹

En cuanto a la condición de **visitante**, la Ley de migración lo subclasifica en visitante con o sin permiso para realizar actividades remuneradas, regional,

⁵⁸VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., p. 73

⁵⁹ El artículo sexto transitorio de la Ley de Migración, señala lo referente a la equiparación de las calidades migratoria que se tenía con la Ley General de Población y fueron reducidas en la actual ley de migración.

trabajador fronterizo, por razones humanitarias, con fines de adopción, mientras que la de **residente** se clasifica en temporal, temporal estudiante y permanente. Queda claro que la calidad y condición migratoria han sido filtros jurídicos que el legislador ha creado como medio de control migratorio exclusivo de la autoridad migratoria para permitir o negar la entrada de manera legal a extranjeros al territorio nacional.

2.3.2.1 Migrante

La palabra **migrante** es utilizada para identificar a los sujetos que son parte del fenómeno migratorio; la *Ley de Migración* refiere en su artículo 3, fracción XVII al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.⁶⁰

Es el calificativo dado a la persona en movimiento dentro del mismo territorio o de un Estado a otro, por diversas causas como la pobreza, la desigualdad social, el incremento de violencia interna en su país, entre otras.

Por su parte, la Organización Internacional para la Migración señala que el término migrante abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por "razones de conveniencia personal" y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Se aplica a las personas y a sus familiares que van hacia otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales, materiales, perspectivas propias y las de sus familias.⁶¹

La definición anterior señala que la decisión de migrar es libre, por lo que no debe ser resultado de factores externos que la forcé. Diferimos de lo anterior, en virtud que el incremento de los niveles de desigualdad, inseguridad, terrorismo, así

⁶⁰El artículo sexto transitorio de la Ley de Migración, señala lo referente a la equiparación de las calidades migratoria que se tenía con la Ley General de Población y fueron reducidas en la actual ley de migración.

⁶¹ Organización Internacional para las Migraciones, consultada el 22 de abril de 2015, 1: 54 p.m. <https://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Cooperaci%C3%B3n%20t%C3%A9cnica>,

como de violencia política en los países de origen son los motivos primordiales para migrar.

El Diccionario de Diplomacia y Relaciones Internacionales LID define al migrante como aquel "...individuo que se desplaza de un país a otro o de un lugar a otro en un mismo país, generalmente por causas económicas y sociales"⁶²

La Ley de Migración reconoce bajo esta categoría las siguientes condiciones migratorias, según la intención de residencia del extranjero:

- Residente temporal en esta categoría el extranjero tiene limitada su permanencia en nuestro país por un tiempo no mayor de cuatro años; dentro de esta condición los extranjeros que ingresen con la intención de estudios y su estancia abarcará el tiempo que duren sus estudios.
- Residente permanente en esta categoría el extranjero no tiene limitación de tiempo para permanecer en el país; como en el caso de los refugiados o asilados políticos.

2.3.2.2 No inmigrante

La expresión no inmigrante implica la característica del individuo inmerso en el constante y cambiante fenómeno migratorio sin lugar definitivo o permanente de estancia.

El jurista Robledo Verduzco Alonso señala que el origen del término *inmigrare* es latino, procede de la raíz *in*, en y *migrare*, que significa pasar o irse. Se define como el extranjero que ingresa al país sin intención de establecerse en él, está sujeto a un permiso de estancia temporal y sus actividades esta restringidas por la ley.⁶³

De la definición anterior se infiere que para obtener la calidad migratoria de no inmigrante, el interesado debe ingresar al territorio por lugar establecido para ello.

⁶² DASTIS, Alfonso, et al, Op. cit., p. 257

⁶³ GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, et al, Diccionario de Derecho Internacional UNAM-IIJ, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 237

Se subordina al requisito de carecer de la intención de residir en el nuevo lugar, contando con un breve lapso de tiempo para su estancia y cumplir con la prohibición de no realizar actividades económicas sujetándose a la jurisdicción del lugar al que se desplace.

Dentro de esta calidad migratoria se encuentran reconocida la siguiente condición migratoria de estancia:

- Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, en la cual solo otorga un plazo de ciento ochenta días, debido a que las limitaciones son no tener la intención de permanecer en el país y no poder realizar actividad remunerada.

2.3.3 La estancia migratoria

En un sentido amplio el Diccionario de la Lengua Española precisa la estancia, como la permanencia durante cierto tiempo en un lugar determinado,⁶⁴ se basa en el hecho de encontrarse físicamente una persona en un lugar por un tiempo determinado; en cuanto hace a la materia migratoria, la estancia de extranjeros que permanezcan o residan en territorio mexicano debe estar amparada bajo una condición migratoria, de esta última destacaremos la temporalidad que se otorgará al extranjero por la ley de la materia.

a) Transitoria

Este tipo de estancia se caracteriza en que su duración se encuentra limitada a un corto tiempo, por disposición de ley en virtud que la intención del extranjero es solo para transitar por el territorio donde se encuentra y practicar actividades recreativas, deportivas o culturales sin carácter económico o de lucro; por ejemplo el visitante regional.

⁶⁴ Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española, consultada el 15 de diciembre de 2014, 10:35 a.m. <http://lema.rae.es/drae/?val=estancia>,

b) Temporal

En este tipo de estancia el extranjero está en el territorio por tiempo mayor al necesario para su libre tránsito, obteniendo o no permiso para realizar actividades económicas o lucrativas para su manutención, ejemplo de ello, el visitante con o sin permiso para realizar actividades remuneradas, visitante trabajador fronterizo, incluyendo también el caso del residente temporal y residente temporal estudiante

c) Indeterminada

La estancia indeterminada carece de tiempo límite fijado para la residencia del extranjero en el territorio donde se encuentra; como en el caso de los llamados residentes permanentes asilados o refugiados.

2.3.4 Requisitos

Dentro de los requisitos que los Estados establecen para implementar el control requerido de toda aquella persona que desee ingresar a territorio distinto al de nacimiento o residencia, se encuentran aquellos llamados de carácter migratorio y consular.

“El procedimiento migratorio mexicano establece para su debido funcionamiento dos tipos de documentación, la migratoria y la consular”⁶⁵ con el fin de que la administración encargada de los asuntos migratorios, verifique la autenticidad de la información contenida en dicha documentación presentada por aquellos con la intención de internarse en el país.

Son documentos migratorios aquellos que expresan la facultad del INM para acreditar la estancia legal del extranjero en territorio nacional. Los documentos consulares son aquellos que contienen la facultad de autoridades y oficinas que prestan un servicio exterior como embajadas y consulados, los cuales otorgan un permiso de ingreso llamado visa.

⁶⁵ LÓPEZ MEZA, Judith Selene, Op. cit., p. 69

2.3.4.1 El pasaporte

El pasaporte es un documento otorgado por el gobierno de cada país a sus gobernados con la finalidad de que puedan identificarse como nacional o ciudadano de algún Estado.

Para el jurista Rafael de Pina Vara el pasaporte es el documento expedido por autoridad legítima, que se otorga previa petición del interesado. El pasaporte es la prueba internacionalmente aceptada de la nacionalidad e identidad de las personas, conteniendo además una supla del gobierno que la expide para que las autoridades extranjeras impartan ayuda y protección,⁶⁶ en esta definición nos señala que el pasaporte además de ser un documento de identidad internacional también conlleva una especie de petición del gobierno que la expide con el fin de respeto a su portante.

Así también la jurista Judith López Meza señala que el pasaporte es un documento de identidad de viaje expedido por el gobierno de cada país, que se otorga a petición de parte y permite a su titular ejercer el derecho de salir, re ingresar a su país y viajar a otro.⁶⁷

Para el jurista Ramón Xilotl Ramírez, el pasaporte es un documento público destinado acreditar la nacionalidad e identidad de su titular ante la comunidad internacional, con un mensaje del Estado expedidor a las autoridades de los demás Estados.⁶⁸

Por su parte el Reglamento de Pasaportes en su Capítulo Primero, artículo segundo lo define como documento de viaje:

ARTÍCULO 2. El pasaporte es el documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo.

⁶⁶ PINA VARA, Rafael de, Op. cit., p. 370

⁶⁷ LÓPEZ MEZA, Judith Selene, Op cit., p. 77

⁶⁸ XILOTL RAMÍREZ, Ramón, Op. cit., p. 577

2.3.4.2 La Visa

La visa es una palabra de uso internacional, que significa el acto o formalidad por el cual el funcionario consular debidamente facultado autoriza un documento que le es presentado para que pueda tener efectos en su país. Esta autorización se manifiesta en estampar en el documento requerido el cuño del consulado u oficina del país del funcionario consular.⁶⁹

En su definición legal, el artículo tercero, fracción XXXI de la *Ley de Migración*, de manera textual estipula lo siguiente:

XXXI. Visa: a la autorización que se otorga en una oficina consular que evidencia la acreditación de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u otro documento. La visa también se puede otorgar a través de medios y registros electrónicos pudiéndose denominar visa electrónica o virtual. La visa autoriza al extranjero para presentarse a un lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar, según el tipo de visado su estancia, siempre que se reúnan los demás requisitos para el ingreso.

El profesor Xilot Ramírez señala a la visa como un documento otorgado por el país a donde se deseé viajar y éste lo exija, será otorgado tras un examen de documentos mediante el cual se observa la autenticidad y la vigencia de los documentos requeridos, una vez otorgada obtendrá validez para las autoridades del país que la expide y así cumplir el propósito de su concesión.⁷⁰

De igual manera, la jurista Judith Selene explica varios tipos de visas las cuales pueden ser ordinarias y diplomáticas, las primeras serán sujetas al régimen general de visas y contendrán una serie de datos al momento de ser expedidas y las diplomáticas no seguirán el contexto de regulación migratorio, si se aplicara la política internacional existente en el país.⁷¹

El otorgamiento de la visa por un Estado no garantiza la entrada a su territorio tal y como la refiere el profesor Ramón Xilotl, “simplemente acredita la autenticidad

⁶⁹ GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, et al, Op. cit., p. 349

⁷⁰ XILOT RAMIREZ, Ramón, Op. cit., p. 576

⁷¹ Vid, LÓPEZ MEZA, Judith Selene, Op. cit., p. 77

y validez de un pasaporte, porque si estuviere mal otorgada o se revoque antes de su uso, no incurre en responsabilidad el Estado, pues este tiene las facultades soberanas en todo momento para admitir y negar el ingreso de extranjero a su territorio”⁷²

Como ya se ha señalado, la visa está dentro de los requisitos consulares para ingresar a país extranjero si lo requiere; siendo una medida de control de regulación a los extranjeros a través del visado.

En una primera acepción, el Diccionario de la Lengua Española señala al visado como derivado del verbo visar, ⁷³ es decir, la visa es el proceso de verificación de los documentos y el visado es la acción de rubricar o sellar un documento ya revisado.

En este sentido, el visado es la fórmula autorizada por la autoridad competente para dar validez a un documento o para aprobar un proyecto que ha pasado por el colegio profesional correspondiente.⁷⁴

Por su parte el profesor De Pina Vara explica que la visa es una autorización de autoridad extranjera puesta en un pasaporte extranjero.⁷⁵ El visado por tanto es el uso de sello o rúbrica de la autoridad del país extranjero, colocada en el pasaporte del solicitante y la cual constará de un tiempo de efectividad no mayor a la del pasaporte.

⁷² XILOT RAMIREZ, Ramón, Op. cit., p. 578

⁷³ Diccionario de la Lengua Española- Real Academia Española, consultada el 10 de Diciembre de 2014, 11:02 a.m. <http://lema.rae.es/drae/?val=visa>,

⁷⁴ DASTIS, Alfonso, et al, Op. cit., p. 380

⁷⁵ PINA VARA, Rafael de, Op. cit., p. 498

2.4 La verificación

La verificación es un acto de autoridad realizado con el objeto de cerciorarse de la validez de los documentos requeridos para la legal estancia de los extranjeros en territorio nacional y con ello evitar posibles sanciones.

El diccionario de la Lengua Española describe al acto de verificar como la comprobación o examen de la verdad de algo,⁷⁶ es cualquier medio idóneo para la autenticación de un documento o la identidad de una persona.

La verificación es un cotejo o actividad destinada a la comprobación de la existencia y legitimidad de un crédito, de un poder, etcétera.⁷⁷ Es certeza acerca de la validez de un documento o acto.⁷⁸

En este sentido, la verificación es el acto o proceso de control migratorio implementado por la autoridad para identificar la autenticidad y validez de un documento, comprobando la calidad o condición migratoria del extranjero que ingreso a territorio nacional y de no ser así regularizarse para posibles sanciones.

Para finalizar la verificación es una facultad concedida por la ley a las autoridades migratorias para autenticar los datos e identidad de los extranjeros que ingresen permanezcan o salgan de nuestro país.

⁷⁶ Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española, consultada el 11 de diciembre de 2014, 10:17 a.m. <http://lema.rae.es/drae/?val=verificacion>,

⁷⁷ Cfr., PINA VARA, Rafael de, Op. cit., p. 496

⁷⁸ Cfr., VALLETA, María Laura, Diccionario Jurídico, Cuarta edición, Valletta ediciones, Argentina, 2006, p. 843

CAPÍTULO 3

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA MIGRACIÓN

En este capítulo se aborda el análisis de la normatividad, tanto nacional como aquella de carácter internacional que ha sido creada para el control y regulación de la migración incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la Condición de los Extranjeros y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; en el contexto de que los asuntos migratorios son cada día un componente vital de las relaciones políticas y diplomáticas de los países y por ende hacer mayor énfasis en regular los movimientos migratorios, con una mayor responsabilidad de cada uno de los involucrados.

En cuanto hace al marco jurídico mexicano encuentra su contenido de acuerdo a la situación geográfica y político social, es decir que nuestro país es generador, receptor de migrantes y algunos solo de tránsito, es por ello que en la historia legislativa se ha buscado desarrollar políticas migratorias equilibradas que logren proteger los intereses y la seguridad nacional sin olvidar observar el respeto a los derechos de los extranjeros.

En la primera parte del presente capítulo se citan las salvaguardas reguladas en nuestra Carta Magna, además de un breve repaso de las tres legislaciones más sobresalientes en dicha materia como son la *Ley de Migración*, *Ley de Nacionalidad* y *Ley sobre Refugiados Protección complementaria y Asilo Político*.

Cabe recordar que los asuntos en materia migratoria deben de estar protegidos por los Estados en sus propias constituciones, leyes reglamentarias y firma de tratados internacionales.

3.1 Acuerdos y tratados Internacionales celebrados por México en materia migratoria.

La historia de las relaciones internacionales de nuestro país, nos señala que México es un país que siempre trata de estar involucrado en los temas de gran impacto para el mundo; es por ello que desde principios del siglo pasado se han celebrado gran cantidad de acuerdos y tratados todos de temas diversos desde los límites fronterizos con los países colindantes a nuestro territorio hasta tratados de cooperación económica y desarrollo social.

Tema como la migración y su ordenamiento también se regula mediante tratados o acuerdos internacionales siendo dos sus prototipos: los *universales* los cuales establecen garantías mínimas a favor de los extranjeros y los *bilaterales, multilaterales o regionales*, que tienen por objeto normar aspectos particulares sobre la admisión del extranjero, su condición jurídica, intercambios y facilidades, derechos humanos, refugio, asilo político, etcétera.⁷⁹

3.1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en sentido estricto carece de valor jurídico tanto en el derecho internacional como en el derecho interno de las naciones, en virtud de no ser redactada en forma de tratado internacional careciendo de la firma o la ratificación de nuestro país o algún otro Estado.

A decir del profesor Silva Carreño "...no tiene rigurosamente el carácter de una norma jurídica internacional, aunque tiene una gran autoridad moral",⁸⁰ en este sentido la obligación moral debe ser suficiente para que se respeten y protejan la dignidad humana así como todos los derechos generales que de ella se deriven, por ejemplo en caso de desplazamiento de las personas o la libertad de tránsito.

⁷⁹ VICTAL ADAME, Oscar, Op. cit., p. 15.

⁸⁰ SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Op. cit., p. 213.

Artículo 13, I. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. II. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.⁸¹

El derecho de circular de manera libre debe respetarse además de garantizar un movimiento de manera ordenada y con apego a las legislaciones de los diversos Estados que integran la comunidad internacional.

De lo anterior se destaca que la libertad de tránsito y su regulación no debe de ningún modo estar vinculada al color de piel, religión, etnia, sexo, opinión política ni a ninguna otra condición. Ya que como se ha dicho la libertad de transitar de un lugar a otro es parte de la condición humana y de la evolución de todo pueblo.

3.1.2 Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones

La Organización Internacional para las Migraciones tiene su génesis tras los grandes desplazamientos de personas provocados por la Segunda Guerra Mundial, siendo en un principio un comité intergubernamental que se dedicaba a la planeación del traslado de los desplazados por el conflicto armado.⁸²

El 30 de noviembre de 1954 se crea la constitución de esta Organización, donde se establecen sus objetivos y funciones, consta de diez capítulos y 36 artículos.

En materia migratoria su artículo primero señala que la Organización se encargará del traslado organizado de los migrantes, refugiados y toda persona que requiera de servicios internacionales de migración, así como servicios de enseñanza de idiomas, exámenes médicos y tramitación, para así facilitar su integración, además de cooperar con Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupen de las migraciones.

La *Organización Internacional para las migraciones* es una excelente muestra de lo que se ha logrado en pro de tener una migración cada vez más organizada,

⁸¹ CARBONEL, Miguel, et al, Derecho Internacional de los Derechos Humanos textos básicos, Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 2003, p. 42

⁸² Vid, Organización Internacional para las Migraciones, consultada el 17 de diciembre de 2014, 10:36 a.m. <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/history.html>,

más allá del simple traslado de los ya desplazados y avocarse el estudio de fondo de las circunstancias causantes de la migración internacional. Sin lugar a dudas la desigualdad, la pobreza, la delincuencia, los conflictos armados parecieran haber sido superados pero la realidad nos dice lo contrario; son tema de política de cada nación y aunado a la búsqueda de un mejor derecho interno, podrían ser un buen comienzo para lograr la regulación que se necesita en materia migratoria.

3.1.3 Convención sobre la condición de los extranjeros

Las disposiciones relativas a la condición de los extranjeros en el derecho internacional se concentran en la *Convención sobre la Condición de los extranjeros* celebrada el 20 de febrero de 1928 en la Habana, ratificada por nuestro país el 25 de marzo de 1931,⁸³ la cual consta de nueve numerales.

La citada convención panamericana señala en su artículo primero que “Los Estados tienen el derecho de establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios”.⁸⁴ Esto se da gracias a la condición de auto determinación de cada Estado, aunque hoy en día el asunto de la migración en particular la irregular es asunto de carácter político más que jurídico; el impacto que este tipo de migración genera en los países involucrados en este fenómeno es de mayor interés en la comunidad regional y hasta continental por todo lo que acarrea consigo este tipo de desplazamientos.

Junto a la facultad soberana de permitir el ingreso o no a los extranjeros los Estados tienen la obligación de respetar sus garantías. La convención en su artículo 5 estipula “Los Estados deben reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierna a los extranjeros, de las prescripciones legales

⁸³ XILOTL RAMÍREZ, Ramón, Op. cit., p. 551.

⁸⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, apartado de búsqueda, compilación de instrumentos internacionales consultada el 18 de diciembre de 2014, 10:11 a.m. <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0233.pdf>,

relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías”.⁸⁵

El reconocimiento y protección de las garantías de los extranjeros que ingresan por los lugares establecidos deben de cubrir aquellos que lo efectúan de manera irregular.

3.1.4 El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La migración y los grupos de delincuencia organizada de carácter internacional son elementos que no debieran conjuntarse; sin embargo, diversos grupos delictivos se ven beneficiados por el tráfico de personas en calidad de migrantes, por cualquier medio de transporte utilizado para su arribo, es por ello que el 22 de diciembre de 1999 surge el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire* con 25 artículos.

Su segundo artículo señala que “El propósito del Protocolo es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico”,⁸⁶ la trascendencia jurídica de este documento internacional no se basa en la problemática de las grandes cantidades de personas que se desplazan, en la búsqueda de mejoras de vida, sino más bien por no lograrse de modo alguno la protección de los derechos fundamentales de las personas en su integridad corpórea, emocional y psicológica, sin la adecuada cooperación internacional.

Es tarea de los Estados fortalecer sus instituciones y normatividad para evitar el tráfico de migrantes en condiciones que atenten su vida y seguridad; además del combate de todos los delitos relacionados que permitan la realización de ilícitos como trato de blancas, prostitución, venta de órganos, tráfico de personas, entre

⁸⁵ *Íbidem.*

⁸⁶ CARBONEL, Miguel., et al, Op. cit., p. 190

otros a través de la falsificación de documento de viaje, alteración de información en archivos públicos, participación de servidores corruptos que permitan el ingreso de los migrantes sin cumplir con los requisitos necesarios para un ingreso legal en su territorio.

El artículo quinto aclara que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo por el hecho de haber sido objeto del tráfico ilícito de migrantes mediante la creación de documento falso, al posibilitar el tráfico de migrantes de manera ilícita, teniendo como agravantes el poner en peligro la vida de los migrantes afectados, tratos inhumanos o degradantes, tal como lo señala el artículo sexto del presente Protocolo.⁸⁷

Con la finalidad de que la migración se realice de manera controlada y regular los Estados buscaran el fortalecimiento de sus fronteras tal y como lo señala el artículo 11 en su primer párrafo el cual a la letra dispone lo siguiente:

Artículo 11. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes.

Otra medida señalada en el protocolo es que los países, a través de los medios que dispongan garantizarán la seguridad y control de los documentos de viaje así como la legitimidad y validez de los mismos, sin dejar de lado la parte humana de igual manera serán responsables de la capacitación de los funcionarios en la prevención de las conductas sospechosas.

En conclusión, hay que señalar de manera clara que los migrantes ilegales no son culpables del tráfico de migrantes, quedando eximidos de las responsabilidades penales, por los actos ilícitos de los llamados “polleros” y traficantes que la efectúan en su contra; este tipo de ordenamiento nos deja muy en claro que la migración internacional y sus implicaciones son responsabilidad jurídica de todos los Estados, y solamente a través de la cooperación internacional se podrá encaminar hacia un mejor futuro, un mejor ordenamiento

⁸⁷ *Íbid.*, p. 191.

y una mejor organización migratoria además se podrá evitar el tráfico ilícito de migrantes.

3.2 Legislación nacional en materia migratoria.

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones la soberanía nacional otorga facultad a los Estados para decidir quiénes ingresaran a su territorio, bajo qué condiciones y limitaciones, o bien quienes no lo harán por prohibición. Al respecto Vical Adame refiere que “Las normas internas migratorias son el conjunto de disposiciones legales que regulan el fenómeno migratorio y que son aplicables en un determinado territorio”⁸⁸

Todo lo referente a migración, inmigración, emigración y nacionalidad es de carácter federal, es por ello que las normas de carácter federal son aplicables a todo el territorio y de observancia general; en nuestro país el único facultado para legislar sobre la materia migratoria es el Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73 fracción XVI de la Constitución Federal y la misma se ayudará de ordenamientos ordinarios y reglamentarios los cuales detallaran el proceder de las instituciones del gobierno y funcionarios en dicha materia.

El Estado mexicano con base en su Carta Magna ha creado leyes reglamentarias de los asuntos migratorios como la *Ley de Migración*, *Ley General de Población*, y *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*.

3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece disposiciones de migración en los artículos del 1º, 11, 30 y 33.

El artículo 1º establece que dentro del territorio mexicano todos los individuos gozarán de las garantías y libertades que otorga la Constitución, incluyendo como beneficiario a todo extranjero que ingrese al país, señalando con precisión que los derechos humanos y las garantías individuales no pueden restringirse, suspenderse o condicionarse sino en los términos jurídicos que la misma establece.

⁸⁸ VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., p. 16

El artículo 11 corresponde a la libertad de tránsito, este numeral enfatiza las facultades del gobierno para regular el ingreso, estancia y salida de nacionales y de extranjeros, de manera literal dispone lo siguiente:

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

La libertad de tránsito en términos de su concepción constitucional comprende cuatro modalidades:

- ❖ Entrada al territorio.
- ❖ Salida del territorio.
- ❖ Traslado de un punto a otro dentro del territorio
- ❖ Mudar de domicilio.

Los dos primeros términos son de relevancia puesto que en ellos existe las limitaciones al libre tránsito por tratarse de migración; en este fenómeno poblacional se pretende regular el tránsito de personas, nacionales y extranjeras que pretenden ingresar o salir del territorio nacional, cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley. El documento necesario para el tránsito internacional de personas exigido y reconocido por casi todos los países, es el pasaporte.⁸⁹ Sin lugar a dudas nuestro país se reserva el derecho de admisión de extranjeros, con la exigencia de este documento

El artículo 30 establece quienes son mexicanos y las modalidades en las que se puede adquirir la nacionalidad mexicana, la primera es por nacimiento bajo dos opciones a) el nacido en territorio nacional sin importar la nacionalidad de los padres, y b) el nacido en territorio extranjero siempre que sea hijo de mexicano

⁸⁹ CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César, Derecho Constitucional, Mc Graw Hill, México, 2010, p. 152.

nacido en México o naturalizado mexicano; la segunda forma por naturalización mediante dos tramites distintos, el primero con la solicitud de cambio de nacionalidad renunciando a la de origen comprobable con la expedición de la carta de naturalización y el segundo, en caso de matrimonio con mexicano (a) y establezcan su domicilio en territorio nacional.

El artículo 33 señala e identifica quienes son extranjeros al no cumplir con los requisitos para ser mexicano y por lo tanto su obrar, dentro del territorio mexicano tiene limitaciones, en materia política (artículos 8, 9) y laboral (artículo 32), entre muchas otras como el área militar (artículo 32), de seguridad pública (artículo 33) o de propiedad (artículo 27) todos de la Constitución Política Federal.

3.2.2 Antecedentes de la Ley General de Población

En México como país independiente, durante muchas décadas las leyes relacionadas con asuntos demográficos se referían exclusivamente al trato de migrantes y respondían a la necesidad de regular la migración internacional, al considerarse indispensables como parte de desarrollo del país las políticas de población de territorios inhóspitos.

Hasta 1936 se emite la Ley General de Población, encargada de regular las materias de migración, demografía, turismo, identificación personal y las demás necesarias para el desarrollo de la política demográfica del país; posteriormente, la ley de 1947 presenta cambios en materia de migración y por último, en 1973 resultado de la intención de regular la expansión demográfica de aquellos años, estuvo vigente por más de 20 años.

Mientras que las dos primeras leyes pretendían incentivar con el crecimiento demográfico y económico del país; la última buscaba estabilizar de manera racional la población. Las leyes son producto de la evolución de las distintas sociedades y, por ello, la ley General de Población regulaba la demografía pero la finalidad de cada reforma obedecía a necesidades diferentes.

3.2.2.1 Ley General de Población de 1936

Mediante decreto de 30 de diciembre de 1935, el presidente de la República Lázaro Cárdenas expidió el 24 de agosto de 1936 la Ley General de Población, misma que entró en vigor 6 días después; compuesta por 6 títulos y 207 artículos.

Es la primera normatividad que utiliza el término *población* para regular el movimiento migratorio, es decir, la entrada y salida de personas.

Es la primera ley en otorgar amplias facultades al gobierno federal, para resolver todo asunto en relación a la migración, como lo explica la jurista Beatriz Tamés Peña, “contenía disposiciones para restringir la inmigración, pues establecía la facultad de la Secretaría de Gobernación para elaborar tablas diferenciales que marcaran el número máximo de extranjeros que podían admitirse durante un año en el país”.⁹⁰

Por otra parte, el profesor Vical Adame explica que “la Secretaría de Gobernación debería promover la internación de extranjeros cuya nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción o ideología se considerara adecuada al número y temporalidad necesaria”.⁹¹

Esta ley se enfoca desde un punto de vista demográfico mediante disposiciones jurídicas para normar a la población en cuanto a su distribución, aumento, fusión étnica, otorgando la protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas e intelectuales, en general, frente al extranjero⁹²

3.2.2.2 Ley General de Población de 1947

Como una particularidad, la Ley General de Población de 1947 fue la primera expedida por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1947 compuesta por 5 capítulos y 112 artículos.

⁹⁰ TAMÉS PEÑA, Beatriz, et al, Op. cit., p. 34

⁹¹ VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., p. 167

⁹² TAMÉS PEÑA, Beatriz, et al., Op. cit., p. 34

Su importancia radica en regular la migración con motivo de la Segunda Guerra Mundial concediendo a los migrantes un plazo para que pudieran radicar en nuestro país, hace una distinción entre un inmigrante y un no migrante e instituye la figura del asilo político.⁹³

3.2.2.3 Ley General de Población de 1973

La nueva Ley General de Población fue expedida el 11 de diciembre de 1973 entrando en vigor hasta el 7 de enero del año siguiente. Tiene como fin facultar a la Secretaría de Gobernación para organizar y coordinar servicios migratorios siendo estos divididos en internos y externos; además de vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros a diferencia de las anteriores leyes migratorias que se enfocaron en atraer extranjeros para incrementar el número de la población para el desarrollo del país, el incremento demográfico dejó de ser un problema ahora se pretendía una política encaminada a crear mejores condiciones de vida, lograr mayor productividad y nivel de empleo así como distribuir más justamente, incluye preceptos en el que se pretende vigilar lo correspondiente a los derechos de las personas al establecer la igualdad entre los hombres y las mujeres así como el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada el número de hijos.⁹⁴

Asimismo, señala que el tránsito de personas sólo podrá efectuarse por los lugares que la Secretaría señale, estableciendo que para el ingreso o salida deberán cumplirse los requisitos exigidos por la ley, tales como la presentación de un certificado oficial de buena salud física y mental, aprobar el examen hecho por la autoridad sanitaria; la identificación mediante documentos idóneos y auténticos, comprobar solvencia y pago de derechos por trámites administrativos.

⁹³ Vid, VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., pp. 166-167

⁹⁴ Suprema corte de Justicia de la nación, sistema de consultas, legislación Federal y de la Ciudad de México, consultada el 1 de junio de 2016, a las 5:52 p.m.

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=636&IdRef=1&IdProc=1>

3.2.3 Antecedentes de la Ley de Migración y su actual reglamento

Es al comienzo del siglo XX cuando se empiezan a desarrollar legislaciones que regulan lo referente a los movimientos de migración de los nacionales y de los extranjeros que entraren al territorio de México; la primera de estas legislaciones surge hasta 1908 bajo la denominación de Ley de Inmigración siendo abrogada por la Ley de Migración de 1926 y cuatro años más tarde sustituida por la Ley de Migración de 1930.

3.2.3.1 Ley de Inmigración de 1908

La primera Ley de Inmigración entró en vigor el 4 de marzo de 1908 y rigió hasta el 31 de mayo de 1926, siendo Porfirio Díaz el presidente en turno quien se compromete a regular la admisión y estancia de los extranjeros. Esta ley contenía disposiciones generales sobre inmigración en la República Mexicana, constaba de 5 capítulos y 41 artículos.

Una de las áreas con mayor protección en el paso de migrantes eran los puertos y zonas fronterizas, antecedente de los que hoy en día se conocen como *lugares de tránsito internacional de personas*, que son los sitios donde se llevan a cabo los controles de revisión de la documentación de los extranjeros, quienes “solo podían entrar a la república por puertos de altura y lugares fronterizos habilitados para el comercio internacional o que especialmente así lo designare el ejecutivo federal”.⁹⁵

En contraposición la jurista Beatriz Tamez Peña, señala que en dicha ley “no se hace referencia alguna de documentos migratorios o de identidad exigidos a los extranjeros para ingresar al país, tampoco se regulaban calidades o características migratorias”.⁹⁶

⁹⁵ *Íbid.*, p. 165

⁹⁶ TAMÉS PEÑA, Beatriz, et al, *Op. cit.*, p. 13

Por lo que se concluye que la regulación de esta legislación era genérica pues en aquella época no existía o no representaba gran problema el fenómeno migratorio y por ello el control de la materia era poco estricto.

3.2.3.2 Ley de Migración de 1926

La Ley de Migración de 1926, promulgada por decreto del presidente Elías Calles el 15 de enero de ese año, se integraba por 10 capítulos y 103 artículos. Distingue la condición de inmigrante ya sea como trabajador o con el propósito de establecerse en el país, en este sentido el “ingreso se realizaba bajo las calidades de inmigrante o extranjero y la ley expresamente exceptuaba de la calidad de inmigrante al individuo que hubiere entrado ilegalmente al país”.⁹⁷

Se denominaba ilegales a los migrantes que ingresaban a territorio nacional sin cumplir los requisitos marcados por la legislación correspondiente, se sancionaba como una falta administrativa que ameritaba una multa para los extranjeros, de no ser pagada se podía conmutar por un arresto no mayor a 15 días. De igual manera, la ley señalaba que aquellos extranjeros ilegales que hubieran estado sujetos a un juicio, debían ser puestos a la disposición de las autoridades para su expulsión.⁹⁸

También “establece el primer antecedente del documento migratorio denominado tarjeta *individual de identificación*”⁹⁹ la cual contenía los datos generales del extranjero, debía ser solicitada por el interesado para acreditar el ingreso conforme a las disposiciones legales y ser sellada por las autoridades migratorias en el lugar de entrada.

Tras los avances de la tecnología y el desarrollo de mejores medios de transporte, en especial en la aeronáutica, por primera vez se regula la inmigración por vía aérea.¹⁰⁰ En esta modalidad fueron aplicados los mismos principios del

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 19

⁹⁸ *Ídem*

⁹⁹ VICTAL ADAME, Óscar, *Op. cit.*, p. 166

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 20

ingreso por puertos marítimos, es decir, el desembarque en lugar y hora no autorizada era ilegal y las personas reembarcadas. Sí, a los extranjeros que no cumplieran requisitos no les era permitido su ingreso realizándose una lista de los mismos, se tenía que levantar un acta de dicha diligencia la cual debía ser firmada por las autoridades migratorias y por el capitán del buque.¹⁰¹

3.2.3.3 Ley de Migración de 1930

La ley de Migración de 1930 publicada el 30 de agosto del mismo año, estaba compuesta de 18 capítulos y 161 artículos.

Señalaba "...una política abierta a la inmigración de extranjeros, considerando únicamente los requisitos sanitarios y la asimilación de los mismos al medio nacional".¹⁰²

Se entiende por política abierta la no restricción, con el objetivo de aumentar la inmigración legal con diversos fines como la residencia y la capacitación del trabajador, entre otros, para igualar o equiparar a los extranjeros otorgándoles los mismos derechos y protecciones con las que cuentan los nacionales.

Esta ley establece un capítulo específico sobre el servicio migratorio dividido en a) **central**, constituido por el departamento de migración de la Secretaría de Gobernación incluyendo el denominado *de puertos y frontera* integrado por funcionarios de dichos lugares; b) **interno** compuesto por dependencias migratorias en el interior del país y, por último, c) **exterior** conformado por delegados nombrados por la Secretaría de Gobernación, diplomáticos y cónsules.¹⁰³

Para el ingreso al país, se regulaba con mayor exactitud la calidad de inmigrante para aquellos extranjeros que entraban con la intención de residir por motivos de trabajo, o los que hubieran permanecido en el país por más de seis meses llenando los requisitos legales. Los transeúntes en esta calidad comprenden a

¹⁰¹ TAMÉS PEÑA, Beatriz, et al., Op. cit., p. 20

¹⁰² VICTAL ADAME, Óscar, Op. cit., p. 166

¹⁰³ Cfr., TAMÉS PEÑA, Beatriz, et al., Op. cit., pp. 23-25

los extranjeros y los visitantes locales, a los que se conoce posteriormente con el nombre de transmigrantes.

La ley también establecía los requisitos generales, especiales y particulares para ingresar al país:

- Generales.- Comprendían exámenes sanitarios, la información general de datos del extranjero y la identificación por medio de la tarjeta individual de información.
- Especiales.- Tener un modo honesto de vivir, acreditar buena conducta y no incurrir en ningún impedimento por la ley como el padecer enfermedad grave o pertenecer a una sociedad anarquista.
- Particulares.- El depósito de expatriación, aplicable únicamente al inmigrante y transeúnte.¹⁰⁴

Las inspecciones realizadas por las autoridades migratorias eran para comprobar que los extranjeros reunieran y cumplieran con todos los requisitos señalados en la ley.

3.2.3.4 Ley de Migración 2011

La Ley de Migración vigente se publica en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, deroga parcialmente a la Ley General de Población de 1973. Norma la movilidad internacional de las personas en su ingreso y salida, además de la legal estancia y el retorno asistido de migrantes bajo situación de vulnerabilidad.

Los principios que la ley sustenta son:

- a) **Respeto a los derechos humanos de los migrantes**, nacionales y extranjeros sin importar su situación migratoria; tales como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, en todas las etapas del procedimiento migratorio.

¹⁰⁴ *Íbid.*

b) **Congruencia**, México debe garantizar la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio

c) **Enfoque integral**, acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales así como sus consecuencias inmediatas y futuras.

d) **Responsabilidad compartida** con los gobiernos de otros países y con las instituciones nacionales y extranjeras en el tema migratorio.

e) **Hospitalidad y solidaridad internacional**, con base en la tradición mexicana, los tratados y el derecho internacional, hacia las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia.

f) **Facilitación de la movilidad internacional de las personas**, salvaguardando el orden y la seguridad. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado.

g) **Complementariedad** de los mercados laborales de la región para procurar una adecuada migración laboral acorde a las necesidades nacionales.

h) **Equidad entre nacionales y extranjeros**, en la observancia para ambos de las garantías individuales y los derechos humanos.

i) **Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes**, en tanto que los extranjeros con arraigo o vínculos familiares, laborales o de negocios en México han generado una serie de derechos y compromisos a partir de su convivencia cotidiana en el país, aun cuando puedan haber incurrido en una situación migratoria irregular por aspectos administrativos y siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables.

j) **Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente**, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país

k) **Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros** residentes en el país con base en el multiculturalismo, la libertad de elección, el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen.

l) facilitar el **retorno** y la **reinserción social** de los emigrantes mexicanos y sus familias al territorio nacional a través de programas interinstitucionales. Así como reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.¹⁰⁵

3.2.3.5 Reglamento a la Ley de Migración

El artículo segundo de la *Ley de Migración* estipula que lo plasmado en su reglamento, normas secundarias, en diversos programas y acciones son para atender el fenómeno migratorio en México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

El reglamento de la *Ley Migratoria* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012 y cuenta con 250 artículos. Según sus disposiciones generales tiene por objeto regular lo relativo a formular y dirigir la política migratoria del Estado mexicano; así también se encarga de los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración; el movimiento internacional de personas; los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas

¹⁰⁵ Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, consultada el 31 de diciembre de 2014, 11:05 a.m. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/12/asun_2721389_20101209_1291911767.pdf,

extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras.¹⁰⁶

De todo lo anterior, se puede inferir que el reglamento de la ley de migración además de ser de orden público y de carácter general, contiene los detalles concernientes al actuar de la política migratoria de México y sus autoridades, su profesionalización y los delitos que se pudieran cometer dentro del movimiento internacional de personas.

3.2.4 Ley de Nacionalidad

La nacionalidad puede analizarse desde dos puntos de vista, el jurídico y el sociológico. El primero hace referencia a los vínculos de los individuos como pueblo frente al Estado; el segundo a la pertenencia de un grupo de personas que comparten una cultura, idioma, raíces históricas, tradiciones, valores sociales, entre otros. Dicho lo anterior la nacionalidad no puede ser constreñida por el espacio o territorio en el que se nace.¹⁰⁷ Con ella se tiene la vinculación del país de origen y por ende, el respeto de los derechos más elementales que los demás Estados deben de respetar y vigilar en caso de que se encuentre en su territorio.

3.2.4.1 Ley de Nacionalidad y de Naturalización de 1934

La ley de Nacionalidad y de Naturalización se promulgó el 5 de enero de 1934, derogó la ley de Extranjería y Naturalización del 1886, constaba de 6 capítulos y 56 artículos.

¹⁰⁶ PERALEZ GARZA, Claudia, Yadira, La ley migratoria “reforma a cuenta gotas”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Numero 137, 2013, p. 758, [En línea] Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/137/el/el10.pdf>, 5 de enero de 2015, 10:36 a.m.

¹⁰⁷ CLIMENT BONILLA, Ma. Margarita, Nacionalidad Estatalidad y Ciudadanía, Porrúa, México, 2002, pp. 202-213

Señalaba las formas de obtención de la nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización, así mismo marcaba derechos y limitaciones a los extranjeros tales como la adquisición del dominio de las tierras y la excepción al servicio militar.

De igual manera, señalaba que aquellos individuos con más de una nacionalidad incluyendo la mexicana, podrían elegir alguna de ellas. Para aquellos extranjeros que tuvieran dos a más nacionalidades distinta a la mexicana, se le consideraba la nacionalidad de su principal residencia.¹⁰⁸

El Reglamento de la ley de Nacionalidad y de Naturalización de 1934, fue publicado en enero del mismo año.

3.2.4.2 Ley de Nacionalidad de 1993

La Ley de Nacionalidad de 1993 fue expedida el 18 de junio constaba de 6 capítulos y 32 artículos.

Con ella se pretendían precisar los derechos de los nacionales mexicanos, simplificar los procedimientos de naturalización y conservar la discrecionalidad del Estado mexicano para otorgar la nacionalidad. Establecía que la autoridad responsable de aplicar la ley es la Secretaría de Relaciones Exteriores, además de incluirse un capítulo referente a la pérdida de la nacionalidad mexicana, esto por renuncia del individuo o incurrir en una causa para dicha pérdida. Con motivo de evitar la múltiple nacionalidad incluía un capítulo referente a la recuperación de la nacionalidad mexicana.¹⁰⁹

3.2.4.3. Ley de Nacionalidad de 1998

La ley de Nacionalidad expedida el 30 de diciembre de 1997 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, abroga la Ley de Nacionalidad de 1993. Consta de 5 capítulos y 37 artículos. Esta ley hace mención de los documentos válidos aprobatorios de la nacionalidad mexicana

¹⁰⁸ Ídem,

¹⁰⁹ CLIMENT BONILLA, Ma. Margarita, Op. cit., pp. 233-243

tales como el acta de nacimiento, el certificado de nacionalidad mexicana, carta de naturalización, pasaporte, la cédula de identidad ciudadana y la matrícula consular.

Establece los medios para obtener la nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización así como la pérdida en cuanto a esta última. A diferencia de su predecesora, suprime el capítulo relativo a la recuperación de la nacionalidad mexicana.¹¹⁰

3.2.4.4. Reglamento de la Ley de Nacionalidad de 1998

El nuevo reglamento de la ley de nacionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009, mismo que se reformó el 25 de noviembre de 2013, contiene 5 capítulos y 45 artículos.

Al igual que sus predecesores contempla la nacionalidad mexicana por naturalización y nacimiento, así también un capítulo regula el registro de los documentos de nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización el cual se llevará mediante libros; los cuales se dividirán en libro de Declaratorias de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento, Certificados de Nacionalidad Mexicana y Cartas de Naturalización¹¹¹

3.2.5 Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

La relación de nuestro país y los refugiados se ve a lo largo de la historia, ejemplo de ello, el caso de los refugiados guatemaltecos quienes solicitaron asilo al gobierno mexicano al escapar de su país tras el golpe de Estado que se había suscitado en 1954; así también tenemos a los refugiados españoles republicanos los cuales huían de la dictadura franquista (1936- 1939), o el caso de los chilenos

¹¹⁰ *Íbid.*, p. 244.

¹¹¹ La regulación de la doble nacionalidad, para favorecer los derechos de los nacionales, brindar la posibilidad de desarrollo en las sociedades de los que sean parte, teniendo como objetivo preservar la nacionalidad mexicana independiente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

(1973- 1990) y argentinos (1976- 1983) que huyeron a causa de los golpes de Estado de los militares en contra de los regímenes legalmente instituidos.

Es por ello que México, es reconocido internacionalmente por prestar auxilio al perseguido por razones políticas, religiosas o aquellos grupos vulnerables que se ven obligados a desplazarse de su lugar de origen; en caso de solicitarlo el extranjero, el gobierno mexicano estudiará la posibilidad de otorgar el refugio, la protección de asilo político o la protección complementaria, esto en razón a la tradicional Política Exterior mexicana.

La *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*, fue publicada el 27 de enero de 2011 en el Diario Oficial de la Federación y el 30 de octubre de 2014 fue reformada en su denominación quedando *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* la cual contiene 7 Títulos y 76 artículos, en el tercero de ellos se mencionan su objetivo:

Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos¹¹²

Es en este artículo en donde se concentra el alcance de la regulación o control del fenómeno migratorio en cuanto hace a los refugiados, asilados y todos aquellos solicitantes quienes gozarán de la protección complementaria en el caso de encontrarse en nuestro territorio.

El asilo político se define en el artículo 2 fracción I de la ley de la materia de la siguiente manera:

¹¹² Atendiendo a la reforma del artículo 11 Constitucional, la prevención y protección de los Derechos humanos las figuras del Asilo y Refugio son angulares en grupos vulnerables como los migrantes, de igual manera la figura de la protección complementaria, se considera pertinente jurídicamente incluir en un mismos ordenamiento, las figura del Asilo, Refugio y Protección Complementaria.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Asilo Político: Protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial. En todo momento se entenderá por Asilo el Asilo Político.

Dentro de esta categoría la doctrina señala que se puede dividir en asilado diplomático y asilado territorial; el primero, es la persona perseguida por delitos o motivos políticos, se concede asilo en la sede de una embajada extranjera o en un barco; el segundo, asilado territorial es la persona que siendo perseguida por delitos o motivos políticos, logra ingresar al territorio del país asilante.

De lo anterior se infiere por lo que toca al asilo tanto diplomático y territorial, que ambos son contemplados en el derecho interno mexicano dentro de la categoría de asilo político.

Por lo que se refiere al término de refugiado, es aquella persona que huye de su país por temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad o de residencia y por dicho temor, no quiera o no puede regresar a él.

El refugiado huye de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la inestabilidad política o social que hayan perturbado gravemente el orden público y, debido a circunstancias surgidas en su país de origen o como resultado de actividades realizadas durante su estancia en territorio nacional, tenga temor de ser perseguido.

De lo anterior, resulta que el concepto de asilado político, es distinto al de refugiado según nuestro derecho, porque las causales que permiten reconocer a un individuo la calidad de asilado político se suscriben únicamente a la persecución por motivos o delitos políticos, mientras que la de refugiado se considera a toda persona que es objeto de persecución por motivos raciales, religiosos, sociales, entre otros.

En cuanto hace a la protección complementaria, el artículo segundo fracción VII de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político lo define de la siguiente manera:

VII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Es facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores recibir la solicitud de la Secretaría de Gobernación, para emitir opinión sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante. Para el otorgamiento de la protección complementaria la S.R.E., evaluará si el extranjero la requiere, siendo notificada la resolución al extranjero, en caso de requerirla se expedirá documento migratorio que acredite la situación migratoria regular en el país.

3.3 El control migratorio mexicano

El tema migratorio es una constante en la vida de los Estados Unidos Mexicanos, por ello, la regulación del fenómeno migratorio se encuentra regulada en la *Ley de Migración* y este ordenamiento junto con su reglamento y otras disposiciones o planes de acción regulan el control migratorio mexicano.

El control que nuestro país desempeña en la actualidad consta de verificar que toda persona que desee ingresar o salir del territorio nacional deberá acreditar su nacionalidad aun en caso de ser mexicano; lo anterior por medio de pasaporte, en el caso de los extranjeros y, en caso de ciudadanos mexicanos, con documento que acredite la relación de nacional.

Así la autoridad encargada de llevar a cabo el control migratorio es la Secretaría de Gobernación, que a su vez cuenta con un órgano desconcentrado denominado Instituto Nacional de Migración, además de la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Este control señala quienes pueden permanecer en nuestro territorio de manera temporal o definitiva, además de contar con un procedimiento administrativo migratorio y con sistemas para combatir delitos relacionados con la migración como el caso del tráfico de migrantes.

En resumen, podemos decir que el control migratorio desempeñado por parte de las autoridades migratorias de conformidad a la Ley de migración parece estar *Ad hoc* es decir que está enfocado en un fin bien definido a la realidad que nuestro país está viviendo, solo hay que recordar que el fenómeno migratorio es constante y paulatino; por ende, México no debe delegarlo por tanto tiempo a una norma secundaria alterna como en el caso de la Ley General de Población, la cual durante muchos años fue insuficiente para regular esta materia.

3.4. La Revisión Migratoria en la frontera sur de México

La actual Ley de migración define en su artículo tercero, fracción XII una figura existente desde su antecesora denominada Revisión Migratoria conforme a lo siguiente:

Art. 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

XII. Filtro de revisión migratoria: al espacio ubicado en el lugar destinado al tránsito internacional de personas, donde el Instituto autoriza o rechaza la internación regular de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos

La revisión migratoria cuenta con reglas para su realización, en primer lugar solo se debe de hacer dentro de los lugares físicos destinados al tránsito internacional de personas donde los funcionarios de Instituto Nacional de Migración ejercerán la facultad de control y verificación de la autenticidad de los documentos presentados por el nacional o extranjero, además de que cumpla con los requisitos para poder ser inmerso en alguna de las categorías migratorias establecidas por la misma ley y con ello poder ser o no admitidos a nuestro territorio.

En segundo lugar, la misma ley en su capítulo IV denominado *De la Revisión Migratoria* autoriza a los funcionarios migratorios a realizar la función de control y la facultad de verificación fuera de los lugares destinados para ello, permitiendo además la revisión en cualquier lugar del territorio nacional.

Si la ley faculta a los servidores para realizar la verificación fuera de las oficinas del INM, esto podría ayudar en gran medida a la regulación de los migrantes que entran o se encuentran de manera irregular en nuestro país. En especial, por la frontera sur en la que existe una histórica y compleja vida transfronteriza, la mayoría con estancias cortas en México por motivos comerciales, de paseo, visita y, en menor medida, laborales. No obstante, algunos de estos ingresos se realizan por caminos rurales que solo los mismos lugareños conocen en los cuales no existe ningún tipo de prohibición de paso o revisión migratoria al respecto.

En consecuencia, no se busca interrumpir la relación fronteriza preexistente entre México, Guatemala o Belice, solamente se exhorta a que se refuerce la vigilancia en caso de que grupos criminales se beneficien del movimiento migratorio, además de fortalecer los mecanismos para detectar y proteger al país de las posibles internaciones con propósitos lesivos a la seguridad nacional, pública o fronteriza.

La trascendencia en nuestra frontera y el impacto a la vida del país es tal que, en 2008 se realizó una importante reforma a la Ley General de Población en la que se despenaliza la migración irregular.

Para finalizar este capítulo, una adecuada puesta en marcha de la Revisión Migratoria también podría ayudar para tratar de evitar y erradicar toda aquella violación a los derechos humanos de los que son víctimas los migrantes que transitan por nuestro país en tránsito busca de llegar a los Estados Unidos, por ejemplo, el robo de sus bienes y dinero, secuestro y extorsión por parte de grupos criminales; permanentemente niños y mujeres sufren de agresiones físicas acoso sexual, violación y del delito trata de personas.

CAPÍTULO 4

LA ORGANIZACIÓN DEL CONTROL MIGRATORIO FUERA DE LOS PUNTOS DE TRÁNSITO INTERNACIONAL

En el presente capítulo se observarán los alcances del control migratorio más allá de los puntos de tránsito internacional, la viabilidad de su implementación ordinaria y el impacto de su regulación para los extranjeros centroamericanos que ingresan de manera clandestina por la frontera sur del territorio mexicano. Además de analizar todo aquello que se relaciona al fenómeno migratorio y al control fuera de las oficinas del INM mediante la exposición de los procesos administrativos migratorios tales como la verificación y la revisión migratoria. Incluyendo un apartado destinado al estudio de la cooperación regional de ayuda para la suscripción de acuerdos o tratados internacionales para la administración y regulación de la migración.

4.1 Determinación de los puntos de tránsito internacional de personas en la frontera sur del territorio mexicano

Un *punto de tránsito internacional de personas* se concibe como el lugar físico fijado por la Secretaría de Gobernación para el paso de personas de un país a otro.

México cuenta con 191 puntos destinados al tránsito internacional de personas, el 35% de ellos en las zonas fronterizas, en las que existe un gran desafío de control y gestión migratoria, que se agudiza en los puntos terrestres de tránsito internacional.¹¹³

A lo largo de 1,149 km de frontera con Guatemala y Belice solo se cuenta con 11 cruces formales terrestres de tránsito internacional de personas siendo el Estado de Chiapas el que más tiene con siete puntos:

¹¹³ Diario Oficial de la Federación, Programas Especiales de Migración 2014-2018, consultada el 24 de noviembre de 2015, 12:27 p.m. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014,

- *Carmen Xhan*, ubicado en la Carretera Federal Trinitaria Lagos de Montebello, Entronque Lázaro Cárdenas, Colonia Carmen Xhan, con un horario de 05:00 a 22:00 horas
- *Ciudad Hidalgo- Suchiate I*, Ubicado en Cd. Hidalgo, Chiapas, con horario: 05:00 a 22:00 horas
- *Ciudad Hidalgo- Suchiate II*, Municipio de Suchiate, Chiapas, en horario: 07:00 a 20:00 horas
- *Frontera Corozal*, localizado en el Municipio de Ocosingo, Chiapas, con un horario: 08:00 a 18:00 horas
- *Las Champas*, Municipio de Frontera, Comalapa, con un horario: 07:00 a 21:00 horas
- *Talismán*, ubicado en Tuxtla Chico, Chiapas, en un horario de 24 horas
- *Unión Juárez*, localizado en Unión Juárez, Chiapas., con horario de 09:00 a 18:00 horas

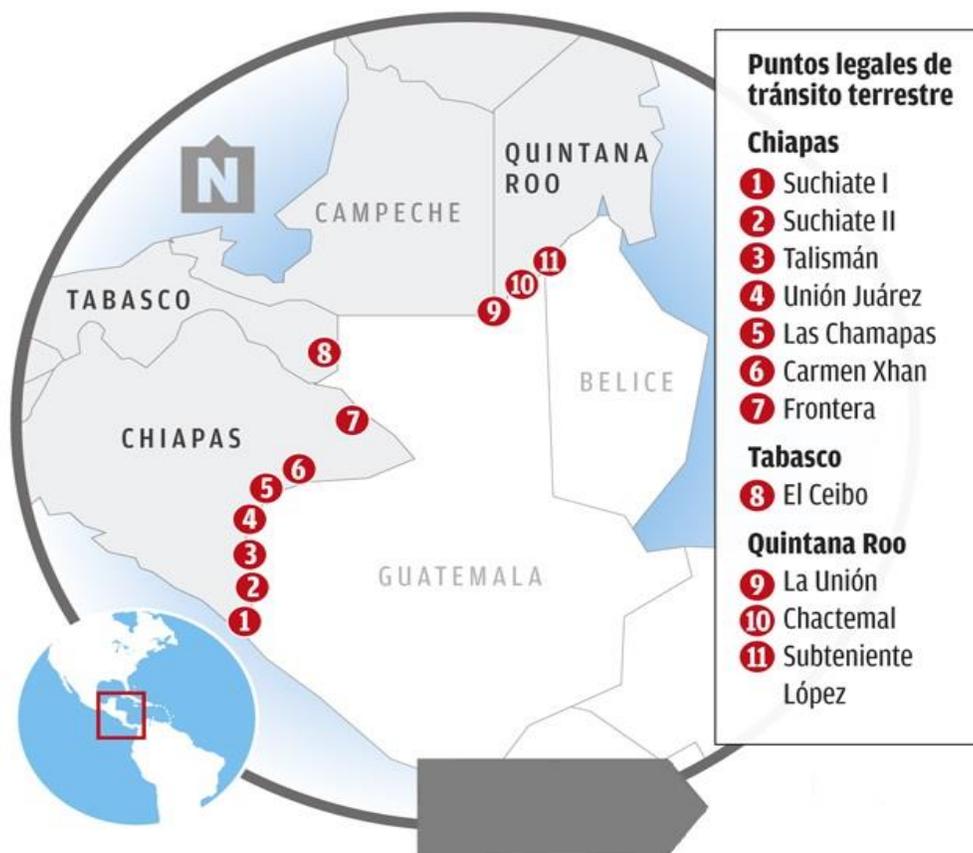
El siguiente Estado fronterizo con tres puntos de tránsito internacional, es Quintana Roo:

- *Chactemal*: ubicado en municipio de Chetumal, en el horario de 09:00 a 18:00 horas
- *Subteniente López*: Ubicado en el municipio de Chetumal, Quintana Roo, en un horario de 24 horas
- *La Unión*: Localizado en La Unión Quintana Roo Poblado Denominado La Unión S/N, con servicio de 24 horas

En el Estado de Tabasco solo se cuenta con uno, denominado:

- *El Ceibo*: Localizado en Tenosique, Tabasco con horario de servicio de 9:00 a 18:00 horas¹¹⁴

Mapa. Puntos de tránsito internacional de personas en la frontera sur ¹¹⁵



La determinación de un lugar o punto de tránsito internacional de personas incluyendo su cierre por causa de interés público es facultad de la Secretaría de Gobernación de conformidad con el artículo 18 fracción VI y 31 de la *Ley de*

¹¹⁴ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, apartado Acciones y Programas, horario y oficinas del INM, consultada el 24 de Noviembre de 2015, 1:12 p.m. <http://187.191.71.208/tramites/AnexosOficinas/75-201327171719-Directorio%20de%20Puntos%20de%20Internacion%202013.pdf>,

¹¹⁵ Grupo SIPSE Noticias, apartado periódicos, “En la frontera sur de México existen 370 cruces ilegales”, consultada el 24 de Noviembre de 2015, 1: 35 p.m. <http://sipse.com/mexico/frontera-sur-mexico-cruces-ilegales-102897.html>,

Migración para lo cual deberá solicitar opinión de aquellas Secretarías de Estado relacionadas en el tema migratorio.

El *Reglamento de la Ley de Migración* explica detalladamente los pasos del proceso a seguir para la determinación de un lugar o punto de tránsito internacional de personas de la siguiente manera:

- a) La Secretaría de Gobernación solicitará la opinión de la viabilidad de la creación de un nuevo punto de tránsito internacional de personas a las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Comunicaciones, Salud y en caso de requerirlo a la de Marina; para que en un término de 20 días contados a partir de la recepción de la solicitud emitan su opinión al respecto; dicho plazo, podrá ser ampliado por otros 20 días más, concluyendo de no existir respuesta se entenderá que la opinión es positiva, es decir que las autoridades están de acuerdo para la creación del nuevo punto de tránsito internacional de personas, de lo anterior se exceptuará a la SRE, la cual dentro de sus atribuciones recabará opinión del país colindante a nuestra frontera para la relación de lugares de tránsito terrestre de colindancia internacional,
- b) El acuerdo que establezca el lugar destinado al tránsito internacional deberá ser debidamente fundado y motivado siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación y,
- c) En la apertura al tránsito internacional de un nuevo lugar, los concesionarios o permisionarios deberán considerar, en términos del título de concesión o permiso respectivo, el establecimiento de los servicios de migración, sanidad y aduanas, en su caso, los de las dependencias que se requiera.

El proceso de determinación de un lugar de tránsito internacional abarca sin duda los límites fronterizos terrestres en ambas fronteras tanto en el norte como en la del sur; ejemplo de lo anterior es el acuerdo de 29 de noviembre de 2012, por el cual se fija como lugar destinado al tránsito internacional de personas, el cruce

vehicular Chactemal en el Estado de Quintana Roo, tal y como se puede observar en el gráfico “Puntos de tránsito internacional de personas en la frontera sur”¹¹⁶

Podemos concluir de manera general que México cuenta con medios legales para establecer o suprimir los lugares de tránsito internacional ordinarios, es decir, los lugares físicos en los que se encuentran los integrantes del Instituto Nacional de Migración y en los que los extranjeros deberán presentarse en los horarios de atención, y con ello efectuar un adecuado control migratorio.

¹¹⁶ Ver anexo II Acuerdo por el que se fija como lugar destinado al tránsito internacional de personas, el cruce vehicular Chactemal, pág. 99

4.2 El control migratorio fuera de los puntos de tránsito internacional

El control migratorio consistente en la implementación de acciones de revisión de documentos además de la inspección de los medios de transporte utilizados para tal fin, son ejecutadas por las autoridades correspondientes en los puntos de tránsito internacional de personas.

La *Ley de Migración* en el artículo 81 párrafo segundo señala que el control migratorio se puede realizar más allá de los puntos de revisión, a petición expresa, fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, siempre y cuando solo se refiera a espacio marítimo y aéreo. De igual manera, esta modalidad será aplicable a la revisión de carácter migratorio dentro del territorio nacional en cualquier lugar del mismo, conforme a los artículos 97 y 98 del mismo ordenamiento.

Para implementar el control migratorio fuera de los puntos de tránsito internacional la autoridad responsable deberá contar con una orden de revisión u oficio de comisión expedidos por el Instituto Nacional de Migración, en el cual se disponga el ejercicio de la revisión migratoria.

Son requisitos de la revisión migratoria, que el servidor público cuente con una orden de revisión y un oficio de comisión, ambos fundados y motivados, en los que se hará constar la fecha, el objeto del acto de la revisión, la duración y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará, así como el nombre, firma y cargo del servidor que lo expide.

Al momento de la diligencia de revisión migratoria, estando presente en el lugar señalado en la orden, el personal comisionado deberá identificarse ante la persona a la que se le realizará. De todo acto de revisión migratoria el personal comisionado deberá rendir un informe a la autoridad que lo ordenó, con la descripción del lugar en el que se practicó y una narración de los hechos.

El control migratorio fuera de los lugares destinados para ello es un medio que amplía el ámbito de acción de las autoridades migratorias para un adecuado control migratorio en la frontera sur, pero ni la ley ni el reglamento refiere cuales

son los criterios que se seguirán para establecer el lugar de revisión, por qué se llevará dicho control en determinados lugares y no en otros; está bien que se señale la autoridad responsable y se cumpla con los principios de legalidad y respeto a los derechos humanos, pero tal omisión hace suponer que es una facultad discrecional; si bien parece ser una buena medida de regulación la misma carece de más claridad en la elección de los lugares donde se desempeñará, y si es con el objeto de verificar ya existe una figura con dicha denominación.

4.2.1 Procedimientos Administrativos Migratorios

En el derecho en general existen diferentes tipos de procedimientos uno de ellos es el procedimiento administrativo migratorio, que se puede establecer como “el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de sus competencia respectiva, para producir los actos administrativos”¹¹⁷

El procedimiento administrativo migratorio es un medio o mecanismo útil a las autoridades migratorias para ejercer sus funciones y atribuciones, aplicable a las materias de regulación, control, verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras, existiendo un acto de autoridad competente en la materia.

El procedimiento migratorio debe contener una serie de características para su efectividad, tales como:

- a) Legalidad: el acto a realizar debe estar permitido o previsto en la ley, dentro de la competencia de la autoridad. No solo se refiere a las leyes en su sentido formal, sino que se debe entender en su acepción más amplia, en el que comprende a todo tipo de norma que integre el ordenamiento jurídico positivo.¹¹⁸

¹¹⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho administrativo Primer curso, Sexta edición, Oxford University Press, México, 2011, p. 216

¹¹⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, et al, Compendio de Derecho Administrativo Primera Parte, Séptima edición, Porrúa, México, 2005, p. 233

- b) Eficiencia: significa que se logre producir o ejecutar adecuadamente el acto.
- c) Publicidad: no debe de existir secreto alguno en los procedimientos salvo materias que así lo requieran como asuntos de seguridad nacional.
- d) Equidad: observa el principio *in dubio pro actione*, esto es que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.¹¹⁹

El procedimiento administrativo migratorio concerniente a la materia de verificación y regulación migratoria se regula en el título sexto, de la *Ley de Migración*.

El procedimiento administrativo migratorio tiene su marco de acción en la Ley de Migración y el Reglamento de la misma, la importancia del procedimiento administrativo descansa en que fija la manera técnica-operativa del cómo, quién, cuándo y dónde se ejecuta el acto de autoridad, además de indicar el objeto para emitir un acto administrativo.

Mediante el procedimiento administrativo se da certeza al actuar de las autoridades y garantiza al particular su derecho al debido proceso. Por lo que el Instituto Nacional de Migración debe seguir todos y cada uno de los pasos que la *Ley de Migración* ordena para el ejercicio de la Revisión Migratoria y con ellos emitir el acto de autoridad correspondiente.

El interés en el presente tema se basa en la figura de la revisión migratoria, que es un procedimiento administrativo que el Instituto Nacional de Migración tiene para efectuar y ejecutar sus funciones de control, destacando la particular característica de que cualquier parte del territorio nacional es lugar idóneo para el ejercicio de las funciones de control.

a) Revisión Migratoria Dentro de los medios con los que cuenta el Instituto Nacional de Migración para el control migratorio está la revisión migratoria,

¹¹⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I, Op cit., p. 217

procedimiento administrativo migratorio cuya finalidad es la comprobación de la situación migratoria de los extranjeros en cualquier lugar del territorio nacional y, en caso de encontrar alguna irregularidad, podrán ser sujetos de deportación.

De conformidad con la legislación migratoria las autoridades encargadas de efectuar la revisión migratoria son los funcionarios del Instituto Nacional de Migración y la policía federal, siempre y cuando el propio Instituto así lo pida, como se señala en el artículo 81 de la *Ley de Migración*:

Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

La revisión migratoria tiene como característica principal el ejercicio de control migratorio fuera de los puntos de tránsito destinados para ello, es decir que se puede efectuar en cualquier parte del territorio nacional y no limitarse solo a las fronteras nacionales específicamente a la frontera sur.

Los elementos destacados en el acto de la revisión migratoria, son los siguientes:

- I. A través de esta figura el control migratorio tiene un ámbito de acción más amplio, es decir no se limita a la circunscripción del punto de tránsito internacional.
- II. Fortalece al combate contra el crimen proveniente de los países fronterizos y robustece el respeto a los derechos de los migrantes.
- III. Robustecer el registro de los extranjeros que se internen o salgan del país.

El procedimiento a seguir en la revisión migratoria lo podemos establecer de la siguiente manera:

- I. La autoridad deberá contar con orden de revisión y oficio de comisión en la que disponga la Revisión Migratoria, dicha orden deberá estar fundada y motivada.

- II. El personal comisionado deberá identificarse ante las personas a las que se efectuó la Revisión Migratoria.
- III. De cada una de las revisiones el personal rendirá informe que contendrá la descripción del lugar, así como narrar todos y cada uno de los hechos.
- IV. En caso de detectar que no se acredita la legal estancia del extranjero será puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración para su deportación si así lo requiere.

b) Verificación Migratoria

La Verificación Migratoria sirve para comprobar que los extranjeros en territorio nacional cumplan con toda obligación señalada en la legislación migratoria, confirma la veracidad de los datos dados en trámites migratorios, ante la sospecha que ha vencido la vigencia de la estancia de los extranjeros, esta facultad se efectuará de manera oficiosa por tratarse de cuestiones de orden público; así mismo, la orden en la que se disponga la verificación deberá ser expedida por el Instituto Nacional de Migración, precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, todo esto con la debida fundamentación y motivación. Todo lo correspondiente a la verificación migratoria se encuentra regulado en los artículos del 92 al 96 de la *Ley de Migración*.

4.3 La revisión migratoria como figura de organización en la frontera sur del Estado mexicano

Uno de los procedimientos administrativos con los que cuenta la *Ley de Migración* para ejecutar el control migratorio, es la Revisión Migratoria, la cual permite el ejercicio de control migratorio más allá de las oficinas del Instituto Nacional de Migración, esto porque los migrantes extranjeros procedentes de centro y Sudamérica que ingresan por dicha frontera lo hacen de manera irregular por lugares y caminos agrestes conocidos por los habitantes de las comunidades fronterizas.

Como mecanismo de regulación y organización de la frontera sur, la práctica de la Revisión Migratoria se ejercerá con apego a la regulación de la materia y con respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Esta figura regulatoria permite el ejercicio de un control más eficiente al desempeñarse fuera de los lugares de tránsito internacional en las fronteras por tierra, es decir la misma revisión se puede efectuar en cualquier parte del territorio nacional, entendiendo que la regulación del control migratorio va encaminada a los migrantes irregulares y con ello lograr un registro más detallado de quienes entran, identificar el lugar por donde ingresaron, su procedencia, así como la intención de llegar a nuestro territorio, con miras a respetar sus derechos fundamentales y en caso de ser víctimas de delito la autoridad pueda actuar más rápidamente para esclarecer lo sucedido.

a) validez del acto de Revisión Migratoria

El Derecho es el resultado de la regulación de la convivencia humana y para lograrlo, se recurre a un conjunto de normas jurídicas, cuya validez está en la medida en que ha sido emitida conforme lo establecido en una diferente norma igualmente válida, de la que obtiene su reconocimiento y pertenencia a un sistema jurídico determinado.¹²⁰

En este sentido, la validez de la Revisión Migratoria se localiza en el cumplimiento de las condiciones y requisitos que la misma Ley de Migración y su reglamento establecen como parte del ordenamiento jurídico positivo mexicano. Los requisitos a cumplir deben ser que el acto sea emitido por órgano o autoridad competente, seguir el procedimiento establecido, detallándose las formalidades del acto, ejemplo de ello, es que la orden por la que se disponga la Revisión deberá realizarse de forma escrita así como estar fundada y motivada.

En esta consideración cabe mencionar que características externas, es decir, que no se desprenden de las misma Revisión Migratoria sean consideraciones de validez, por ejemplo la eficacia del acto de la Revisión, la cual es relevante en cuanto a la finalidad para la que fue creada y no así en cuanto a la validez de la Revisión Migratoria.

Tal y como se ha mencionado en párrafos anteriores la validez del acto de Revisión Migratoria, se funda en que para ejecutar dicho acto la autoridad con antelación cumplió con los requisitos y condiciones establecidos en la ley de Migración y su reglamento.

Es de esta manera que la Revisión Migratoria debe cumplir y tener ciertas características para observar la validez de la misma en un tiempo determinado y dentro de un ordenamiento jurídico positivo.

¹²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM, revista de la Facultad de Derecho, número 252, artículo "La norma Valida, Análisis sobre la validez de las normas jurídicas", <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/252/art/art9.pdf> 10 de enero de 2016, 11: 48 a.m.

b) De la selección del punto de Revisión Migratoria

La *Ley de Migración* establece que además de los puntos de tránsito internacional establecidos, el Instituto podrá efectuar revisiones migratorias dentro del territorio para comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

En cuanto hace a los medios o procedimientos de la determinación del punto en el que se efectúe la mencionada Revisión Migratoria, tanto la Ley de migración como su reglamento son omisos puesto que no señalan nada al respecto.

Dicha Ley establece lugares destinados para el tránsito internacional de personas, precisados con anterioridad dentro del territorio nacional, donde se cumple con la revisión Migratoria; sin embargo, debieran ser las rutas que son usadas por los migrantes irregulares cuando ingresan a México los casos donde se practique eficazmente esta revisión migratoria.

Con respecto a lo anterior, podríamos establecer que el silencio del legislador en cuanto al establecimiento del lugar para efectuar la revisión, podría ser considerada como laguna en el marco de control migratorio. Porque la norma solo menciona que dicha revisión podrá efectuarse dentro del territorio nacional entendiendo que el territorio es el comprendido por los 31 Estados, incluyéndose próximamente la Ciudad de México como Estado 32. Conforme al decreto de 29 de enero de 2016.¹²¹

c) De la necesidad de un manual de operaciones

Los manuales son instrumentos de ayuda a las dependencias de la administración pública donde se reúnen los principales elementos de una materia que se emplea como guía o instructivo para la realización de una actividad jurídica determinada, sirven para coordinar así como evaluar las actividades de las autoridades, por lo tanto tiene una finalidad eminentemente operativa; el

¹²¹Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016, 17 de febrero de 2016, 11:43 a.m.

ordenamiento jurídico que faculta la elaboración de este tipo de reglamentación es el artículo 19 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*:

Artículo 19. El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen en la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

También el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación en su artículo 21, fracción XV señala a la Unidad de Política Migratoria como la encargada para la elaboración de manuales correspondientes al Instituto Nacional de Migración.

Artículo 21.- La Unidad de Política Migratoria tendrá las siguientes atribuciones:

XV. Participar en la elaboración e integración del programa operativo anual, anteproyecto de presupuesto anual, y manuales del Instituto Nacional de Migración;

La importancia de la elaboración de un manual radica en que se enumeren todas aquellas acciones para la adecuada implementación y ejecución de la revisión migratoria, describiendo las distintas actividades de que se compone la revisión, señalando de manera clara quien o quienes son los facultados para dicha revisión, el procedimiento por el cual debe ser realizada, precisar el lugar donde se pretenda ejecutar la orden de revisión migratoria, establecer el tiempo exacto cuando el Instituto Nacional de Migración realizará dicha revisión y el motivo del porqué se realiza además de señalar con claridad las responsabilidades en las que puede incurrir cualquier involucrado, es decir, el manual deberá contener el código de conducta de las autoridades migratorias.

Los manuales deberán estar constituidos de la siguiente manera:

- a) Identificación: es la primera página y en ella se observará la dependencia y su logo, nombre de la unidad responsable de la actualización o elaboración, título del manual y fecha de la elaboración.
- b) Índice: este enumerará la introducción, objetivo, nombre del procedimiento
- c) Introducción: describirá el panorama general del contenido del manual, la utilidad, los fines y propósitos que se pretenden cumplir.
- d) Objetivo(s) del manual: en él se deberá especificar con claridad la finalidad que pretende el documento, como que se hace y para que se hace.
- e) Desarrollo del procedimiento: en este apartado se centra el manual ya que se debe señalar el nombre del procedimiento, contará con una descripción del mismo y no deberá incluirse más de un procedimiento¹²²

Con respecto al último inciso, el procedimiento a proponer deberá tener como objetivo central, el que se desarrolle lo referente a la determinación del punto de revisión migratoria, delimitar de manera clara los medios a seguir para la identificación y determinación del punto de revisión ya que la *Ley de Migración* es poco clara al respecto, así también el manual deberá ser orientado a las buenas prácticas migratorias, el respeto a los derechos humanos y una mejor administración pública.

Se cree que la trascendencia de la Revisión Migratoria podría ser un medio que sume más en materia de regulación y control migratorio en cuanto hace a la frontera sur, para alcanzar una organización con mayor alcance en temas de verificación migratoria

¹²²Secretaría de Relaciones Exteriores, apartado Normateca Interna, Dirección General de programación, Organización y Presupuesto, Guía Técnica para la Elaboración y Actualización de manuales de Procedimientos consultada el 30 de junio de 2015, 12:09 p.m.
<https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpop/guias/guia01.pdf>

4.4 Los beneficios de la cooperación regional para la administración de la migración

La cooperación internacional es un logro del siglo XX que nace al terminar la Primera Guerra Mundial, con el Tratado de Versalles del 28 de junio de 1919, cuyas disposiciones permiten la aparición de la Liga de las Naciones, con ello el surgimiento y creación de instituciones internacionales multilaterales.¹²³ Al respecto la cooperación se puede definir como la “política de entendimiento, de intercambio y de utilización común de las actividades culturales, económicas, políticas o científicas, entre Estados con niveles de desarrollo semejante, o política de acuerdo y de ayuda entre Estados con niveles de desarrollo desiguales.”¹²⁴

Es por ello que, la comunidad internacional tiene la obligación de proteger bienes superiores, universales e independientes a las voluntades de los Estados; como los Derechos Humanos entre los que de acuerdo a la Declaración de los Derechos Humanos esta la libertad de movilidad.

La cooperación internacional tiene que encaminarse a la ayuda y asistencia entre los Estados para alcanzar logros en un beneficio común y es a través del acuerdo de voluntades que los países se obligan a cooperar.¹²⁵

El impacto de la cooperación internacional en nuestro país es trascendente puesto que los tratados internacionales celebrados tienen que armonizarse con el régimen jurídico interno, tal y como lo marca el artículo 133 de la Carta Magna. La cooperación es un instrumento fundamental para la política exterior de México y un mecanismo de acción para promover, multiplicar, fortalecer y dinamizar los intercambios del país con el resto del mundo.¹²⁶

¹²³ VILLAREAL CORRALES, Lucida, La cooperación internacional en materia penal, Tercera edición, Porrúa, México, 2004, pp. 3- 9

¹²⁴ *Ibíd.*, p. 66

¹²⁵ VILLAREAL CORRALES, Lucida, *Op. cit.*, p. 66

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 87

La finalidad de la cooperación internacional está encaminada a la solución de los múltiples problemas comunes que aquejan a la comunidad mundial sus instrumentos son los tratados de carácter bilateral o multilateral, los que pueden abarcar tantas materias como lo exijan las necesidades de la sociedad mundial, así como las organizaciones especializadas y permanentes; por último dicha cooperación también busca la coexistencia pacífica de las naciones.

El aumento de la cooperación internacional de México y los países involucrados en la situación del fenómeno migratorio pueden lograr una administración integral y regional en los movimientos migratorios provenientes de la frontera sur. Con la búsqueda de acuerdos de cooperación en materia de regulación migratoria se puede alcanzar una movilidad de personas de manera legal y ordenada, entre los países de tránsito como México y de origen como las naciones de Centroamérica.

El control y la regulación de la migración fuera de los puntos de tránsito internacional destinados para la verificación y autenticación de los documentos; el ejercicio de la figura de la Revisión Migratoria, la validez de la misma, la falta de un manual de operaciones al respecto y la búsqueda de una mejor cooperación, los dos últimos son puntos en los que hay que enfocarse con más insistencia, para que con ello se mejore el control migratorio en los lugares fuera de los puntos de tránsito internacional y adecuarse a las circunstancias de la misma migración internacional.

Uno de los medios más usados por migrantes que ingresan por la frontera sur de nuestro país, con la finalidad de transitar para llegar al norte de nuestro país es el tren de carga conocido como “La Bestia”, el cual los transporta hacia la Ciudad de México, de ahí seguir su camino atravesando el territorio, en camiones o tomar otra ruta de trenes que se dirijan a la frontera norte.

Otro tema a considerar es la capacitación del personal de la frontera sur

Las soluciones unilaterales de los países limítrofes no logran remediar ninguno de los problemas comunes, cuyo origen se encuentra en ambos lados de las fronteras, puesto que las migraciones desmedidas e irregulares concentran

criminalidad, pobreza, falta de vivienda y salud, se puede afirmar que la línea fronteriza se han convertido en el “talón de Aquiles” de México y Centroamérica

En busca de una integración regional entre nuestro país y los Estados centroamericanos en la que se pueda reorganizar y ordenar objetivos en común en el fenómeno migratorio, se propone llevar a cabo la celebración de acuerdos, convenios y tratados de carácter internacional dedicados a regular la cooperación institucional en materia migratoria de carácter permanente y general o *ad hoc* para resolver problemas más específicos. La cooperación en las fronteras es necesaria para resolver los problemas de convivencia internacional de la zona y la cooperación puede actuar o recaer en servicios públicos, puentes internacionales, servicios aduaneros, entre otros.

Con respecto a lo anterior cabe destacar que entre el Gobierno mexicano y los Gobiernos centroamericanos no existe tratado bilateral o multilateral en el que el tema central sea la migración, su regulación y organización mediante la cooperación; México y la Organización Internacional para las Migraciones tienen acuerdo al respecto, siendo esta una organización internacional, pero no con algún gobierno fronterizo centroamericano.

Centroamérica y México deberían buscar la creación de tratados o acuerdos internacionales en materia de cooperación internacional el cual sustentaría como eje central la migración y los desafíos en su regulación y organización. La reciprocidad entre México y Centroamérica se puede dar sin duda en el intercambio de normas que ayuden en la revisión y control migratorio, normas encaminadas a desarrollar una migración ordenada y con respeto a los derechos humanos de todo migrante

CONCLUSIONES

PRIMERA. La migración constituye un hecho jurídico que impacta a toda la comunidad regional e internacional y debe ser regulada por la legislación interna de todos los Estados bajo el apoyo de la cooperación internacional, sin importar si la migración es de carácter regular o irregular, para así lograr un correcto ordenamiento y sano control de la migración internacional.

SEGUNDA. En el transcurso de la historia el control sobre los extranjeros se daba con respecto a sus acciones dentro de los territorios ajenos, como en el caso romano en donde tenían limitaciones civiles, además de ser regulados por el *ius Gentium*.

TERCERA. Con la evolución de los Estados también el control en la migración cambia paulatinamente creando leyes más específicas en temas de migración y su control siguiendo los principios de su política migratoria y celebrando convenciones en lo relativo a los extranjeros.

CUARTA. La llamada guerra contra el terrorismo es un parte aguas para las migraciones, se endurecen los medios de control a nivel mundial y la seguridad de las fronteras es tema de importancia.

QUINTA. La evolución y el cambio constante de las realidades de México han hecho que la ley que regula a la migración se distinga también en dirigir la política migratoria del momento.

SEXTA En el ejercicio de la regulación migratoria México cuenta con leyes y reglamentos que decretan condiciones migratorias y requisitos jurídicos obligatorios para la admisión, estancia y salida de extranjeros; de igual manera, establecen lugares de verificación, implementados por el Instituto Nacional de Migración autoridad responsable de asuntos migratorios

SÉPTIMA. El tema de la migración internacional, en vinculación con la evolución e incremento de la comunidad internacional han forzado la celebración de tratados internacionales, en los que se han establecido las garantías mínimas en favor de los extranjeros viajeros.

OCTAVA. La regulación y el control migratorio en México se encuentran contenidos en la Ley de migración del 2011, a fin de respetar los derechos humanos de los migrantes, dejando de ser delito la migración de manera irregular.

NOVENA. La superficie geográfica de México junto con los problemas económicos y de seguridad en los países centroamericanos limítrofes generan una especial actividad en la conexión de estas fronteras de notoria importancia pues en su mayoría los movimientos migratorios se efectúan de manera irregular propiciando la comisión de diversos delitos por lo que la revisión migratoria sirve para vigilar el cumplimiento de la ley.

DÉCIMA. Los puntos estratégicos son aquellos lugares donde la actividad migratoria irregular se efectúa con más intensidad y en ellos la figura de la revisión migratoria es la opción para el control y organización de la migración internacional.

DÉCIMA PRIMERA. La Revisión migratoria y la verificación son actividades regulatorias de la migración cuyos fines y características propios no pueden ser confundidos. La verificación la sirve para constatar los datos aportados en el trámite migratorio, se limita para aquellos extranjeros que ingresaron de manera regular; en cambio, la revisión migratoria establece la revisión de documentos del extranjero en cualquier parte del territorio a fin de determinar si su ingreso es de manera regular o no.

DÉCIMA SEGUNDA. La problemática que pretende resolver el presente trabajo de investigación consiste en erradicar el ingreso irregular e ilegal de los migrantes a través de ciertos puntos estratégicos de la frontera sur del territorio mexicano que no se encuentran incluidos en los mecanismos de acción de la Revisión migratoria siendo necesaria la reforma a la ley de la materia que incremente un mayor número de puntos estratégicos a todo lo largo de la frontera y establezca los medios a seguir para la selección de dichos puntos.

DÉCIMA TERCERA. Se propone la creación de un manual operativo en donde se reúnan los principales puntos de acción para la realización efectiva de la Revisión migratoria que sirva al mismo tiempo para evaluar el desempeño organizacional y facultativo del instituto Nacional de Migración.

DÉCIMA CUARTA. Se propone también la celebración de tratados internacionales en materia migratoria para la ordenanza de nuevos mecanismos que incrementen y faciliten la entrada y salida de extranjeros procedentes del centro y sur de América Latina al territorio del Estado mexicano, así como de acuerdos interinstitucionales entre los gobiernos de los Estados de Guatemala y Belice con México que permitan la cooperación internacional para la defensa de los Derechos Humanos en la frontera.

DÉCIMA QUINTA. La cooperación internacional en materia migratoria es un instrumento ideal para enfrentar la problemática que implica la migración regular e irregular en donde se busca multiplicar, fortalecer y dinamizar la relación de los países en un tema común y de gran trascendencia como la migración en la región de Centroamérica y nuestro país, erradicando con ello la discriminación, la intolerancia, la segregación racial, la comisión de actos que atenten contra la libertad de tránsito, la violación a la integridad corpórea, la trata de personas, entre muchas otras afectaciones a sus derechos que sufren los migrantes durante su viaje a su punto de destino.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

1. AZÚA REYES, Sergio T., Metodología y Técnicas de la investigación Jurídica, Octava edición, Porrúa, México, 2010, 121 p.
2. CARBONEL, Miguel, et al, Derecho Internacional de los Derechos Humanos textos básicos, Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 2003, 700 p.
3. CORSI Cecilia, Lo Stato É Lo Straniero, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Italia, c 2001, 455 p.
4. CLIMENT BONILLA, Ma. Margarita, Nacionalidad Estatalidad y Ciudadanía, Porrúa, México, c2002, 255 p.
5. CONTRERAS CASTELLANOS, Julio Cesar, Derecho Constitucional, Mc Graw Hill, México, c2010, 446 p.
6. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, et al, Compendio de derecho Administrativo primera parte, Séptima edición, Porrúa, México, 2005, 416 p.
7. ECHEGARAY, José Ignacio, Compendio de Historia General del Derecho, Segunda edición, Porrúa, México, 2002, 269 p.
8. GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora, Manual para la Elaboración de Tesis y otros Trabajos de Investigación Jurídica, Segunda edición, Porrúa-Universidad Anáhuac, México, 2005, 179 p.
9. GORDILLO MONTESINOS, Roberto Héctor, Derecho Privado Romano, Porrúa, México, c2004, 714 p.
10. LÓPEZ MEZA, Judith Selene, La Documentación a Extranjeros, Porrúa, México, c2007, 123 p.
11. LÓPEZ ZÚÑIGA, Noé, La Migración bajo la Óptica del Derecho, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Baja California, México, c2011, 153 p.
12. MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho administrativo primer curso, sexta edición, Oxford University Press, México, c2011, 325 p.

13. OBREGÓN ESQUIVEL, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano, T. II., Tercera edición, Porrúa, México, 2004, 753 p.
14. PEDRAZA CORTES, Alejandro, et al, Prontuario de Practica Consular Mexicana, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías, México, c2009, 265 p.
15. PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado, Parte General, Séptima edición, Oxford, México, 2002, 780 p.
16. SILVA CARREÑO Jorge Armando, Derecho Migratorio mexicano, Porrúa, México, c2004, 369 p.
17. TAMÉS PEÑA, Beatriz, et al, Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México, s/E, comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997, 190 p.
18. VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, Tercera edición, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anáhuac del sur, México, 2004, 148 p.
19. VILLAREAL CORRALES, Lucida, La Cooperación Internacional en materia penal, Tercera edición, Porrúa, México, 2004, 385 p.
20. XILOTL RAMÍREZ, Ramón, Derecho Consular Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 2009, 616 p.

LEGISLACIÓN

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones

Convención sobre la Condición de los Extranjeros

El Protocolo contra el Tráfico ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, que complementa La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Población

Ley de Nacionalidad

Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Ley Federal de Derechos.

Ley General de Salud.

Ley de Migración

Reglamento de la Ley de Migración

Reglamento de la Ley de General de Población

Reglamento de la Ley de Nacionalidad

ECONOGRAFÍA

DASTIS, Alfonso, et al, Diccionario LID Diplomacia y Relaciones Internacionales, LID editorial empresarial, España, c2005, 257 p.

GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, et al, Diccionario de Derecho Internacional UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, c2001, 354 p.

PINA VARA, Rafael de, Diccionario de Derecho, Trigésima Cuarta edición, Porrúa, México, 2005, 525 p.

VALLETA, María Laura, Diccionario Jurídico, Cuarta edición, Valletta ediciones, Argentina, 2006, 862 p.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Diccionario de la lengua española, 23.a edición, S.L.U. Espasa libros, Barcelona, 2014, [En línea] disponible: <http://lema.rae.es/drae/?val=migracion>, 3 de Diciembre de 2014, 8 de Diciembre de 2014, 15 de Diciembre de 2014, 10 de Diciembre de 2014, 11 de Diciembre de 2014, 26 de enero de 2015.

PERALEZ GARZA, Claudia, Yadira, la ley migratoria “reforma a cuenta gotas”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 137, 2013, [En línea] Disponible:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/137/el/el10.pdf>, 5 de Enero de 2015.

WITKER Jorge, Derecho de los Extranjeros, México, 2000, [en línea] disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/61/tc.pdf>. 27 de Noviembre de 2014.

Organización de Estados Americanos, <http://www.oas.org>, 27 de noviembre de 2014.

Organización Internacional para las migraciones, <http://www.iom.int/es>, 22 de agosto de 2014, 17 de Diciembre de 2014, 22 de Abril de 2015.

Instituto de Investigaciones jurídicas – UNAM, revista de la facultad de derecho, número 252, artículo “La Norma Valida, Análisis sobre la valides de las normas jurídicas” <http://www.juridicas.unam.mx>, 10 de Enero de 2016, 25 de Diciembre de 2014.

Resolución 1373 (2001), aprobada por el consejo de seguridad de las Naciones Unidas <http://www.un.org/es>, 2 de diciembre de 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, apartado de búsqueda compilación de instrumentos internacionales, <https://www.scjn.gob.mx>, 18 de diciembre de 2014,

Suprema Corte de Justicia de la Nación, sistema de consultas, legislación Federal y de la ciudad de México, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=636&IdRef=1&IdProc=1>, 1 de junio de 2016.

Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx>, 31 de diciembre de 2014.

Diario Oficial de la Federación, programas especiales de migración 2014-2018, <http://dof.gob.mx>, 24 de noviembre de 2015.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016, 17 de febrero de 2016.

Secretaría de Relaciones Internacionales, apartado Normateca Interna, Dirección General de Programación, Organización y presupuesto, Guía Técnica para la Elaboración y Actualización de manuales de Procedimientos,

<https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpop/guias/guia01.pdf>, 30 de junio de 2015.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, apartado acciones y programas, horario y oficinas del INM,

<http://187.191.71.208/tramites/AnexosOficinas/75-201327171719-Directorio%20de%20Puntos%20de%20Internacion%202013.pdf>, 24 de noviembre de 2015.

Grupo SIPSE noticias, [noticias, apartado periodicos, “En la frontera sur de México existen 370 cruces ilegales”](#) <http://sipse.com>, 24 de noviembre de 2015.

Anexo1

DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

DOF: 19/10/1993

DECRETO por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que México conduce sus relaciones con otros países de acuerdo con los principios normativos que históricamente han orientado su política exterior: Autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de las controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Que en materia de migración, ha sustentado sus acciones de regulación y control, en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo nacional que le son inherentes: de ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los derechos de los migrantes y atención a los mexicanos que viajan al extranjero;

Que las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo indican que en los próximos años, este fenómeno constituirá uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, con repercusiones en la vida interna de las naciones;

Que en las últimas dos décadas, la dinámica demográfica nacional e internacional y la crisis económica e inestabilidad política en América Latina, han propiciado flujos migratorios que requieren de un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país;

Que, aunado a lo anterior, la creciente complejidad de los fenómenos migratorios hace impostergable la necesidad de desconcentrar las actividades del área responsable de la atención de estos asuntos, al tiempo que se propicia la consolidación de las bases de su transformación;

Que en los últimos años, el proceso migratorio es uno de los temas más importantes de la agenda internacional, en atención a que en 1992 había cien millones de migrantes de todos tipos: diecisiete millones escaparon de la persecución, veinte millones de la violencia, sequías o destrucción ecológica y el resto, o sea sesenta y tres millones, eran migrantes económicos;

Que la República Mexicana tiene características geográficas que favorecen las migraciones económicas, tanto en la frontera norte como en la frontera sur,

convirtiéndose así en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades, lo cual ha impactado directamente la capacidad de los servicios, pues deben realizarse grandes esfuerzos para llevar a cabo acciones preventivas y operativas encaminadas a su control;

Que en el contexto de las relaciones internacionales, el fenómeno de las migraciones regionales adquiere cada día mayor importancia, por lo cual es necesario modernizar las estructuras del Estado para garantizar nuestra soberanía en materia de población, mediante procedimientos, técnicas y equipos actualizados, que permitan enfrentar con mayor eficacia los problemas vinculados con dicho fenómeno;

Que con tal motivo, el Gobierno de la República ha decidido crear el Instituto Nacional de Migración, para fortalecer y ampliar las funciones que actualmente tiene la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que, como órgano técnico especializado, atienda con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria;

Que el Instituto que se crea por este ordenamiento, será un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación y tendrá por objeto la planeación; ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal, así como la atención de los asuntos relacionados con dicha materia y el ejercicio de la coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal que, por razón de su competencia, concurren en el análisis y planteamiento de soluciones a los problemas derivados del fenómeno de las migraciones, por lo que he tenido a bien expedir el presente

DECRETO

Artículo 1o. Se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

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

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Policía Federal de Migración, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 3o. A fin de alcanzar sus objetivos, el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

I. Ejercer las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;

II. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria.

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

IV. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;

V. Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros.

VI. Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento;

VII. Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;

VIII. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;

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

X. Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;

XI. Instruir, lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;

XII. Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;

XIII. Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto;

XIV. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;

XV. Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;

XVI. Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente;

XVII. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;

XVIII. Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios.

XIX. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;

XX. Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

XXI. Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el Titular del Ramo, por el que se establezca o su prima un lugar destinado -I tránsito internacional de personas;

XXII. Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

XXIII. Formular en nombre del Instituto las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrella;

XXIV. intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto;

XXV. Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXVI. Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;

XXVII. Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la Policía Federal de Migración;

XXVIII. Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal;

XXIX. Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de informática, estadística y comunicaciones;

XXX. Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población, y

XXXI. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.

Artículo 4o. Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Instituto se integra con:

Un Consejo;

Un Comisionado;

Una Coordinación de Supervisión y Control Operativo;

Una Coordinación de Regulación de Estancia;

Una Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración;

Una Coordinación de Planeación e Investigación;

Una Coordinación de Relaciones Interinstitucionales;

Una Dirección de Administración, y

Las Delegaciones Regionales:

Artículo 5o. El Consejo del Instituto Nacional de Migración es un órgano de consulta en la materia; estará presidido por la Secretaria de Gobernación y se integrará con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; de la Contraloría General de la Federación; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo y la Procuraduría General de la República.

El Consejo del Instituto sesionará en forma ordinaria cada dos meses y en forma extraordinaria las veces que sea necesario a juicio de su Presidente, para lo cual se instruirán las convocatorias correspondientes. Sus acuerdos deberán constar en un libro autorizado al efecto y se tomarán por mayoría de votos; en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Los miembros titulares del Consejo, deben tener rango de subsecretario y sus suplentes del inmediato inferior.

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

Artículo 7o. Son atribuciones del Comisionado del Instituto:

- I. Dirigir y administrar el Instituto;
- II. Fungir como Secretario Técnico del Consejo del Instituto Nacional de Migración;
- III. Planear, programar, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las áreas que conforman el Instituto, previo acuerdo del Secretario de Gobernación;
- IV. Dirigir los servicios migratorios y la policía federal de migración;

- IV. Solicitar a las autoridades competentes, con apego en las disposiciones legales aplicables, información sobre la situación que guarda la evolución del fenómeno migratorio, en su ámbito de competencia;
- V. Establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, municipales y extranjeras que participen en el control de flujos migratorios;
- VII. Mantener el enlace de carácter técnico con autoridades de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, en la materia de su competencia;
- VIII. Informar periódicamente al Secretario de Gobernación, sobre el desempeño de las funciones del Instituto y de los resultados alcanzados en el control de las migraciones;
- IX. Formular anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto, conforme a las normas aplicables;
- X. Formular los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios de las diversas áreas del Instituto y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación;
- XI. Coordinarse con las áreas centrales y unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación, cuando así se requiera;
- XII. Someter al acuerdo del Secretario de Gobernación las propuestas de nombramiento de los principales servidores públicos del Instituto;
- XIII. Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos, y en general llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con la prestación de servicios, investigación, difusión y asesoría, en los términos que disponga el Secretario de Gobernación;
- XIV. Dictar lineamientos para la coordinación de las actividades de los Delegados Regionales del Instituto, y
- XV. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias, y las que acuerde el Secretario de Gobernación.

Artículo 8o. Son atribuciones del Coordinador de Supervisión y Control Operativo del Instituto:

- I. Auxiliar al Comisionado del Instituto en sus funciones de Secretario Técnico del Consejo del Instituto Nacional de Migración;
- II. Auxiliar al Comisionado en las tareas de planeación, control y supervisión del Instituto y en la coordinación funcional de las áreas que lo componen;
- III. Planear, instrumentar y operar los sistemas de control migratorio, conforme a la política, directrices del Consejo, convenios y programas establecidos;
- IV. Diseñar, operar y evaluar un sistema de promoción y seguimiento de la conducta de los miembros del Instituto que ofrezca alcanzar niveles de eficacia indispensable, de acuerdo con las normas que al efecto se establezcan;
- IV. Dirigir y controlar el funcionamiento y operación de las Estaciones Migratorias,
y
- V. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

Artículo 9o. Son atribuciones de la Coordinación de Regulación de Estancia.

- I. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrante en lo relativo a turistas, transmigrantes, estudiantes, asilados políticos y refugiados, visitantes, consejeros, ministros de culto, inversionistas, artistas, deportistas y visitantes distinguidos.
- II. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrante en lo relativo a familiares, rentistas, inversionistas, cargos de

confianza, profesionistas, científicos, técnicos, artistas, deportistas y resolver en relación a las solicitudes para adquirir la calidad de inmigrado;

III. 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;

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

V. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

Artículo 10. Son atribuciones de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración:

I. Vigilar al cumplimiento de la legislación aplicable en materia de extranjería y de migración, por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; así como aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que proceden a los extranjeros que incumplan las disposiciones; y asegurar en estacones migratorias a los extranjeros que lo ameriten;

II. Asesorar en materia jurídica al Instituto así como formular las denuncias y querrelas que legalmente procedan, e intervenir en materia de amparo;

III. Proponer y, en su caso, ejecutar los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que los integrantes de la Policía Federal de Migración deberán sujetarse para el mejor desempeño de sus funciones, y

IV. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

Artículo 11. Son atribuciones de la Coordinación de Planeación e Investigación:

I. Investigar, analizar y realizar estudios de los fenómenos migratorios mundiales y nacionales para proponer las políticas en la materia; elaborar las estadísticas e informes y los estudios correspondientes;

II. Diseñar, desarrollar e instrumentar sistemas y procedimientos de informática y de comunicación que permitan optimizar y modernizar las áreas del Instituto, así como captar la información en materia migratoria en toda la República Mexicana a través de un sistema nacional de cómputo, y

III. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

Artículo 12. Son atribuciones de la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales:

I.-Diseñar y, en su caso, ejecutar las políticas y lineamientos que en la materia se establezcan en todas las Delegaciones Regionales;

II.-Dirigir y coordinar el análisis y estudio de disposiciones, convenios y tratados en materia de extranjera; así como coordinar las relaciones con dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales, y atender las quejas, denuncias y recomendaciones provenientes de usuarios del servicio migratorio;

III.-Diseñar e instrumentar el procedimiento de reclutamiento y selección del personal del Instituto, así como el desarrollo, control y evaluación de programas de capacitación, y

IV.-Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

Artículo 13. Son atribuciones de la Dirección de Administración:

I. Proporcionar el apoyo administrativo a las áreas que integran el Instituto para la consecución de los objetivos y programas establecidos;

II.-Administrar y aplicar los recursos financieros asignados al Instituto, atendiendo los requerimientos de operación del mismo;

III.-Administrar los recursos humanos del Instituto y supervisar los movimientos administrativos del personal, así como contribuir a su vinculación con los programas de capacitación;

IV.-Proporcionar los servicios generales del Instituto, dotándolo de equipo y materiales para la adecuada realización de sus atribuciones, así como la supervisión, control y vigilancia de la ejecución de las obras, y

V.-Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.

Artículo 14. Las Delegaciones Regionales ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado del Instituto, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado a través de las áreas centrales.

Artículo 15. Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros que, en los términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren legal mente en el territorio nacional.

Artículo 16. El Régimen laboral al que deberán sujetarse los servidores públicos del Instituto es el que prevé el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Segundo. El Instituto Nacional de Migración ejercerá desde luego sus atribuciones y deberá contar con toda su estructura administrativa y organizacional en los términos de este ordenamiento, a más tardar noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lapso dentro del cual deberá expedirse su Reglamento Interior.

Tercero. El Instituto contará para 1993 con los recursos humanos, materiales y financieros que están asignados en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación a la Dirección General de Servicios Migratorios y planteará a las autoridades correspondientes sus necesidades para los próximos ejercicios.

Cuarto. La Oficialía Mayor y la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Gobernación, en el ámbito de sus atribuciones, proveerán lo conducente para el cumplimiento del presente Decreto.

Quinto. Las menciones hechas en el Reglamento de la Ley General de Población a la Dirección General de Servicios Migratorios y al Director General, se entienden referidas al Instituto Nacional de Migración creado por este ordenamiento y a su Comisionado.

Sexto. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., a los dieciocho días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales.- El Secretario de la Defensa Nacional, Antonio Rábielo Bazán.- El Secretario de Marina, Luis Carlos Ruano Angulo.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Amiella.- El Secretario de Desarrollo Social, Luis Donald Colosio M. .- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Ma. Elena Vázquez Nava.- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón.- El Secretario de Salud, Jesús Kumate

Rodríguez.- El - Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farell Cubillas.- El Secretario de Turismo, Pedro Joaquín Coldwell.- Rúbricas.

Anexo 2

ACUERDO Por el que se fija como lugar destinado al tránsito internacional de personas, el cruce vehicular Chactemal.

D. O. F. 29 de noviembre de 2012

ACUERDO Por el que se fija como lugar destinado al tránsito internacional de personas, el cruce vehicular Chactemal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.

ALEJANDRO ALFONSO POIRE ROMERO, Secretario de Gobernación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 17 y 27 fracciones IV y XXXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 3 fracciones XXII y XV, 4, 18 fracción VI, 31 y 33 de la Ley de Migración; 1, 2 y 35 del Reglamento de la Ley de Migración; así como 1 y 5 fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y CONSIDERANDO

Que en el eje 1 denominado "Estado de Derecho y Seguridad" del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, numeral 1.9, objetivo 14, estrategia 14.2, se prevé como estrategia de seguridad fronteriza, salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes, y el trabajo conjunto con los países vecinos, para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales.

Que en el marco de la visita oficial a México del primer ministro de Belice, Dean Barrow en 2010 y de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en 2011, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, instruyó a las dependencias mexicanas hacer los trabajos y coordinaciones necesarias para poner en operaciones como lugar destinado al tránsito internacional terrestre de personas, el cruce vehicular Chactemal ubicado en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, México, colindante con el distrito de Corozal, Belice.

Que es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación, fijar los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente.

Que en términos del párrafo anterior, han manifestado a la Secretaría de Gobernación su opinión para establecer el cruce vehicular Chactemal como lugar destinado al tránsito internacional terrestre de personas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Administración General de Aduanas; la Secretaría de Comunicaciones y Transporte a través de la Subsecretaría de Transporte; la Secretaría de Salud a través de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud; la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; así como la Secretaría de la Defensa Nacional mediante la Subsecretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Turismo mediante la Subsecretaría de Operación Turística; la Secretaría de Seguridad Pública a través de la Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional, y la Secretaría de la Función Pública a través del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Que el cruce internacional Chactemal ubicado en: carretera a Belice, kilómetro 2, ejido de Subteniente López, municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, México, colindante con Santa Elena, distrito de Corozal, Belice, localizado en las coordenadas siguientes: Latitud Norte 18° 29' 40.8" y Longitud Oeste 88° 24' 0.2", se encuentra bajo la administración del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, quien ha dotado de los espacios necesarios al Instituto Nacional de Migración y a las demás autoridades federales competentes en lugares destinados al tránsito internacional de personas, en términos de lo previsto en los artículos 33 de la Ley de Migración y 35 fracción I de su Reglamento.

Que con el objetivo de cumplir el compromiso internacional señalado en el segundo párrafo del presente apartado, y con el propósito de agilizar la entrada y salida de mercancías y de personas a bordo de, autos ligeros, autobuses de turismo y camiones de carga en la frontera de México con Belice en un marco de seguridad fronteriza y respeto a los derechos humanos; así como para detonar la atracción de inversiones y generación de más y mejores empleos en la región, distinguiéndose por su complementariedad con la Zona Libre de Corozal, mejor conocida como Zona Libre de Belice, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE FIJA COMO LUGAR DESTINADO AL TRANSITO INTERNACIONAL DE PERSONAS, EL CRUCE VEHICULAR CHACTEMAL Artículo 1.

Se establece como lugar destinado al tránsito internacional terrestre de personas, el cruce vehicular Chactemal ubicado en: carretera a Belice, kilómetro 2, ejido de Subteniente López, municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, México, colindante con Santa Elena, distrito de Corozal, Belice, localizado en las coordenadas siguientes: Latitud Norte 18° 29' 40.8" y Longitud Oeste 88° 24' 0.2".

En el cruce Chactemal sólo podrán ingresar o salir del territorio nacional, las personas y mercancías a bordo de autos ligeros, autobuses de turismo o camiones de carga.

Artículo 2. El Instituto Nacional de Migración deberá llevar a cabo las gestiones y acciones necesarias para contar con los espacios e instalaciones necesarios para el adecuado desarrollo de sus funciones en el cruce vehicular Chactemal, lugar destinado al tránsito internacional terrestre de personas.

El Instituto Nacional de Migración deberá llevar a cabo las funciones de inspección, control y revisión migratoria y demás necesarias en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 3. La Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Política Migratoria en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinará las gestiones para que las dependencias a que hace referencia el artículo 31 de la Ley de Migración proporcionen los elementos necesarios para prestar los servicios correspondientes a sus respectivas competencias.

Para la administración y control del inmueble se atenderán las reglas específicas que dicte la Secretaría de la Función Pública a través del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El cruce vehicular Chactemal, lugar destinado al tránsito internacional terrestre de personas, iniciará sus operaciones cuando las autoridades federales competentes y sus homologas en Belice, cuenten con las instalaciones y el equipamiento necesario para desarrollar sus atribuciones.

Segundo. Las acciones que se deriven del presente Acuerdo se deberán atender con cargo al presupuesto aprobado de aquellas dependencias y entidades que tengan obligación de cumplirlas en el ámbito de su respectiva competencia.

Dado en la Ciudad de México, a 27 de noviembre de 2012.- El Secretario de Gobernación, Alejandro Alfonso Poiré Romero.- Rúbrica.