

Sobre el régimen de los extranjeros en México

David CIENFUEGOS SALGADO

SUMARIO: I. Introducción. II. La calidad migratoria. III. La calidad de no inmigrante. IV. La calidad de inmigrante. V. La calidad de inmigrado. VI. La documentación migratoria. VII. Principales obligaciones de los extranjeros. VIII. La falta de calidad migratoria. IX. Comentario final.

I. INTRODUCCIÓN

El tema de este ensayo surgió al concluir la coordinación del libro *La migración en perspectiva*.¹ En aquella ocasión escribía sobre la legislación española de extranjería y la cuestión que surgió fue ¿Cuál es el régimen de extranjería en nuestro país? Resultaba curioso que dedicáramos sendos ensayos a la legislación de extranjería de otros países, pero no recaláramos en la legislación nacional sobre el mismo tema. Se hacía exigible tal estudio, máxime al observar las cifras estadísticas: en 2006 se registraron 38 millones de entradas y salidas de extranjeros en territorio nacional; para 2007 las cifras aumentaron hasta 40.7 millones.²

La exigencia de analizar este régimen jurídico se fortaleció a raíz de una participación en una mesa redonda en la cual se trató el tema de los menonistas (más conocidos como menonitas) en México. Poco a poco se hicieron presentes

¹ David Cienfuegos Salgado, Julieta Morales Sánchez y Humberto Santos Bautista, coords., *La migración en perspectiva: fronteras, educación y derecho*, México, Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, El Colegio de Guerrero, Universidad Pedagógica Nacional, 2008.

² Los datos que se manejan en este trabajo fueron tomados del registro estadístico y control migratorio 1990-2007 publicado por el Instituto Mexicano de Migración. Consultado el 15 de diciembre de 2008 en <http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2007/registro.mht>

otros, muchos otros, casos en los cuales quedaba evidenciado el desconocimiento propio del régimen jurídico de los extranjeros.

Al menos desde una óptica jurídica quiero describir aquí, a grandes trazos, ese régimen. Como es casi “normal”, en nuestro país el ingreso, permanencia y salida de los extranjeros se sujeta a la normativa interna, específicamente la Ley General de Población, publicada hace más de tres décadas,³ y en parte a la Ley de Nacionalidad.⁴ Estos son nuestros puntos de partida para el análisis que propongo.

Es en la Constitución federal y en la mencionada ley de población donde se establecen las diversas situaciones jurídicas en que se encuentra una persona que no es nacional del Estado mexicano. Si bien en dicho ordenamiento secundario encontramos las condiciones y modalidades para la admisión, estancia y salida de los extranjeros, debe señalarse que el objeto de esta Ley es mucho más amplio.

En efecto, la *Ley General de Población* (LGP) tiene por objeto “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social” (art. 1º).

El tema migratorio aparece definido en el artículo 3º LGP, específicamente en la fracción VII, al atribuir a la Secretaría de Gobernación la competencia para dictar y ejecutar (y en su caso promover ante las dependencias o entidades correspondientes) las medidas necesarias para “sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio”.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, se define como extranjero a quien es o viene de país de otra soberanía; una segunda acepción más común considera al extranjero como el natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra. La expresión deriva del francés antiguo

³ La *Ley General de Población* fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974. La última reforma fue la del 21 de julio de 2008, de la cual da cuenta en esta obra colectiva el ensayo “Despenalización de la migración irregular en México. Análisis y perspectivas de la reforma a la Ley General de Población de 21 de julio de 2008” de Julieta Morales Sánchez.

⁴ La *Ley de Nacionalidad*, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 1998. La última reforma fue la publicada el 12 de enero de 2005.

estrangier y del latín vulgar *extranearius*,⁵ de donde se entiende la derivación hacia lo *extraño*, o lo que viene del *exterior*.

La *Ley de Nacionalidad* (LN) señala en su artículo 2º, fracción IV, que extranjero es aquel que no tiene la nacionalidad mexicana.

De la palabra extranjero deriva la expresión *extranjería*, que posee diversas connotaciones. Según Laura Trigueros Gaisman, *extranjería* se refiere “a la cualidad que se predica de un individuo o persona jurídica que no reúne las condiciones necesarias para ser considerado como nacional de un Estado; se denomina también así al conjunto de normas aplicables al extranjero en un Estado para determinar su situación jurídica, sus derechos y obligaciones; en derecho internacional privado, se utiliza para designar los elementos de un acto o situación que están vinculados con un sistema jurídico externo”.⁶

Ya Boris Mirkine-Guetzévitch señalaba que la doctrina jurídica de la situación de los extranjeros se deduce a partir de la declaración de derechos francesa. Expresa el profesor francés que “El extranjero no es un ciudadano, pero es un hombre y, por consiguiente, el orden jurídico debe garantizarle un cierto *mínimum de derechos*”.⁷

En tal sentido, señala Trigueros Gaisman que el derecho internacional de *extranjería* pugna por el establecimiento de un mínimo de derechos que deben reconocerse a todo ser humano, que en relación con el extranjero pueden reducirse, según Alfred Verdross en su *Derecho internacional público*, a cinco grupos: a) reconocimiento del extranjero como sujeto de derecho; b) respeto, en principio, a los derechos adquiridos por ellos; c) reconocimiento de los derechos esenciales relativos a la libertad; d) acceso a los procedimientos judiciales, y e) protección contra delitos que amenacen su vida, libertad, honor y propiedad.⁸

Aunado a lo anterior, la misma autora señala que los Estados al regular la situación de los extranjeros, suelen seguir alguno de estos sistemas: a) equiparación de los extranjeros con los nacionales en todos sus derechos y

⁵ Guido Gómez de Silva, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 292.

⁶ Laura Trigueros Gaisman, “Extranjería”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2004, t. III D-E, pp. 929.

⁷ Boris Mirkine-Guetzévitch, *Derecho constitucional internacional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1936, p. 264.

⁸ Laura Trigueros Gaisman, op. cit., p. 930.

obligaciones; b) equiparación básica, con algunas limitaciones, o c) discriminación en el trato de extranjeros.⁹

Como mencionamos antes, la LN define al extranjero como aquel que no tiene la nacionalidad mexicana, sin embargo, en el sistema jurídico mexicano es posible encontrar otras definiciones, según se trate de qué materia. Así, por ejemplo, para fines fiscales, son extranjeros las personas físicas (individuos) o personas morales (sociedades mercantiles, asociaciones o sociedades civiles, entre otras) que se rigen por la legislación de otro país, por razones de nacionalidad, domicilio, residencia, sede de operación, entre otros criterios.

II. LA CALIDAD MIGRATORIA

Las regulaciones relativas a las condiciones y modalidades a que están sujetos los extranjeros al internarse, permanecer y salir del país, determinan lo que se ha denominado como calidad migratoria. De la lectura de la normativa nacional se advierte que hay tres calidades migratorias para los extranjeros: a) No inmigrante; b) Inmigrante y, c) Inmigrado.

Las dos primeras calidades son de internación, puesto que se obtienen estando en el extranjero y están sujetas a la admisión por parte de la autoridad migratoria mexicana. El artículo 41 LGP establece: “Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades: a) no inmigrante, b) Inmigrante”.

La tercera calidad, la de inmigrado, se adquiere ya estando en territorio nacional. El artículo 52 LGP señala que el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva, calificada esta situación, en términos del artículo 54 LGP, por el hecho de que para obtenerla se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

La LGP establece las definiciones legales de cada una de estas calidades, en los artículos 42, la de no inmigrante; 44, la de inmigrante, y 52, la de inmigrado. Cada una de las calidades migratorias de no inmigrante e inmigrante tienen a su vez una serie de modalidades o subdivisiones por actividad que se denominan características migratorias.

Resulta evidente que estas calidades se excluyen, es decir que ningún extranjero podrá tener dos calidades migratorias simultáneamente, sin embargo puede cambiarla cuando se llenen los requisitos que la ley establece para adquirir una distinta.

⁹ Idem.

Veremos a continuación cada una de estas calidades migratorias.

III. LA CALIDAD DE NO INMIGRANTE

El artículo 42 LGP establece que **no inmigrante** es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente. La misma LGP establece cuáles son las características con las cuales se da el internamiento en territorio nacional.

En este caso, las particularidades de tal calidad migratoria son: el ingreso al país debe ser legal (con permiso de la autoridad) y la estancia debe ser temporal.

La LGP reconoce la calidad de no inmigrante en once situaciones o características migratorias: Turista; transmigrante; visitante; ministro de culto o asociado religioso; asilado político; refugiado; estudiante; visitante distinguido; visitantes locales; visitante provisional; y corresponsal.

En términos de la LGP revisaremos cada una de estas situaciones particulares de la calidad de no inmigrante, señalando las particularidades que se establecen en la normatividad migratoria correspondiente:

Turista (42, f. I LGP)

Es el extranjero que se interna con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Debe señalarse que si bien de la redacción legal se advierte que la temporalidad es improrrogable, ésta es susceptible de ampliación cuando la autorización inicial fue menor a seis meses, es decir, se puede completar la estancia hasta dicho término; después de ello sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero.

Asimismo, debe agregarse que la Secretaría de Gobernación cuando lo juzgue conveniente puede conceder la prerrogativa de entradas y salidas múltiples con el mismo documento. La misma Secretaría de Gobernación estableció el uso de formas migratorias para turistas de diversos colores, según fueren los extranjeros pertenecientes a tres grupos de naciones denominadas: *Libres* de color azul, caracterizados por que no requieren permiso previo para su expedición y admisión; *Reguladas* de color rojo, en cuyo caso requieren cumplir con formalidades y requisitos y/o permiso previo para su expedición e ingreso; y, *Restringidas* de color café, caracterizados porque los nacionales de dichas

naciones requieren permiso previo y autorización del servicio central para su expedición e ingreso.

En el caso de los turistas la obtención de la calidad y característica migratoria no implica ningún costo, sin embargo la Ley Federal de Derechos establece una cuota por servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que ingresen al país.

Esta característica migratoria es la más común: en 2006 se registraron 18.5 millones de entradas/salidas de turistas, mientras que en 2007 aumentó a 19.1 millones.

Transmigrante (42, f. II LGP)

Es el extranjero que se interna en tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por 30 días.

En estos casos se parte del supuesto de que se debe acreditar permiso de admisión (visa u otro documento) al país al que se dirige y el de tránsito en los países limítrofes con la República Mexicana comprendidos en la ruta.

De acuerdo con el art. 59 LGP, este supuesto es el único que no admite cambio de calidad o característica migratoria.

Poco más de 218 mil entradas/salidas de extranjeros trasmigrantes se reportaron en 2007.

Visitante (42, f. III LGP)

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

Debe mencionarse que en la práctica migratoria se ha admitido que en las actividades lucrativas se distinga entre remuneradas y no remuneradas atendiendo a la fuente pagadora. Si el ingreso se obtiene en México la

consideran remunerada y si proviene del exterior la consideran no remunerada.¹⁰

El *Reglamento de la Ley General de Población*¹¹ (RLGP) en su artículo 163 establece ocho modalidades para el visitante: 1) Visitante de negocios e inversionista; 2) Visitante técnico o científico; 3) Visitante rentista; 4) Visitante profesional; 5) Visitante cargo de confianza; 6) Visitante observador de derechos humanos; 7) Visitante para conocer procesos electorales, y 8) Visitante consejero.

En los registros estadísticos del Instituto Nacional de Migración se incluye la característica migratoria de visitantes agrícolas: en 2006, se registraron 40,244 entradas/salidas y en 2007 fueron 27,840.

De las modalidades que registra el RLGP se advierte que la más numerosa es la de visitante de negocios o inversionista que registró 711,950 entradas/salidas en 2007, mientras que los visitantes consejeros fueron 226,542. El resto de visitantes registraron 446,136 entradas/salidas en 2006 y 487,577 en 2007.

En relación con los visitantes para conocer procesos electorales, desde 1994 a la fecha, se han contabilizado 3,073 observadores provenientes de 84 países de todos los continentes.¹²

En relación con los extranjeros que laboran en nuestro país con la característica mencionada, es importante que las empresas mexicanas se cercioren de que sus socios de negocios y empleados de empresas extranjeras que presten servicios en sus instalaciones, entre otros, cuenten con la documentación necesaria que acredite su legal estancia en el país, así como las actividades que realicen en México, para evitar sanciones administrativas a dichas empresas que se traducen en multas, ya que ninguna empresa mexicana podrá contratar a empleados extranjeros si no cuentan con autorización previa de la autoridad migratoria mexicana.

Habrá que recordar el artículo 74 LGP que señala: “Nadie deberá dar ocupación a extranjero que no comprueba previamente su legal estancia en el país y sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio”.

¹⁰ Óscar Victal Adame, *Derecho migratorio mexicano*, México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Anáhuac del Sur, 2004, p. 84.

¹¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de abril de 2000. La última reforma a dicho reglamento se publicó el 29 de noviembre de 2006.

¹² Aurora Zepeda Rojas, “IFE abre la puerta de México al mundo”, *Excelsior*, México, DF, 26 de diciembre de 2008, p. 4.

Ministro de culto o asociado religioso (42, f. IV LGP)

Es el extranjero que se interna para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*.¹³ El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

Para el otorgamiento de esta calidad migratoria se requiere que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado religioso en los términos de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, comprobar la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento; manifestar qué tipo de actividades desarrollará así como el ámbito territorial en el que se desempeñará. En este caso, la expedición de autorización y las prórrogas causan pago de cuotas por derechos migratorios.

En 2006 se registraron 2,019 entradas/salidas de personas con esta característica migratoria, mientras que en 2007 fueron 1,562.

Asilado político (42, f. V LGP)

Es el extranjero que se interna al territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá

¹³ LA Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992. Las normas que interesan se transcriben a continuación:

ARTICULO 11.- Para los efectos del registro a que se refiere esta ley, son asociados de una asociación religiosa los mayores de edad, que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos de la misma.

Los representantes de las asociaciones religiosas deberán ser mexicanos y mayores de edad y acreditarse con dicho carácter ante las autoridades correspondientes.

ARTICULO 12.- Para los efectos de esta Ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

ARTICULO 13.- Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Igualmente podrán hacerlo los extranjeros siempre que comprueben su legal internación y permanencia en el país y que su calidad migratoria no les impida la realización de actividades de tipo religioso, en los términos de la Ley General de Población.

su característica migratoria, y la misma Secretaría de Gobernación le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.

El asilo político se puede obtener por dos vías: asilo diplomático y asilo territorial.

Respecto del primero, el artículo 165 RLGP señala que las embajadas mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros y extranjeras que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquéllas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que sea de carácter político, concederán el Asilo Diplomático a nombre de México, asilo que, en su caso, será ratificado posteriormente por la Secretaría de Gobernación. Concedido el Asilo Diplomático, la Embajada informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez a la Secretaría de Gobernación, y se encargará de la seguridad y del traslado a México del asilado.

En estos supuestos la temporalidad del otorgamiento de tal calidad será por el tiempo que la Secretaría de Gobernación estime necesario o conveniente; sin embargo, se otorgan autorizaciones por anualidades. Esta característica es susceptible de prórroga por anualidades y así, de manera indefinida, en caso de que subsistan las condiciones que motivaron su autorización.

El asilo territorial se da cuando los extranjeros llegan a territorio nacional huyendo de las persecuciones políticas de que son objeto.

Llama la atención que en este rubro las estadísticas muestran una disminución constante. Así, en 1990 se registraron 423 entradas/salidas de asilados, mientras que para 1991 fueron 225, y para 1992 apenas 139. En los años siguientes siguió tal disminución: en 1993 fueron 103 y en 1994 21; para 1995 fueron 24 hasta llegar a cero movimientos en 2002, 2003 y 2007.

Refugiado (42, f. VI LGP)

Es el extranjero que se interna para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de

persecución política prevista en la característica migratoria de los asilados. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

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

Se prevé que en los campos y lugares destinados para los refugiados se les autoriza para que desarrollen actividades normales afines a su condición.

Para este supuesto existe un Comité de Elegibilidad que tendrá por objeto estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio (art. 167 RLGP). Se prevé que a las sesiones del Comité se podrá invitar a un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como a representantes de otras organizaciones o instituciones quienes tendrán derecho a voz pero sin derecho a voto.

En 2005 se registraron 5 entradas /salidas de refugiados; en 2006 apenas dos y en 2007 ningún movimiento migratorio de refugiados.

Estudiante (42, f. VII LGP)

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

Asimismo, el artículo 68 RLGP señala que se cancelará el permiso de los estudiantes si interrumpen sus estudios, son expulsados de la institución o plantel o bien, si a juicio de la Secretaría de Gobernación, su desenvolvimiento

como estudiante, no es el adecuado para continuar su estancia en el país, salvo cuando el interesado demuestre a satisfacción de dicha dependencia que en el caso concurrieron causas de fuerza mayor.

El mismo numeral del RLGP señala que los estudiantes tienen prohibición para realizar actividades remuneradas o lucrativas salvo las de práctica profesional y servicio social que correspondan a sus estudios y previa autorización de la Secretaría de Gobernación.

Tanto el cónyuge como los familiares de los estudiantes que tendrán la misma calidad y característica migratoria; en este caso, sólo podrá autorizarse su internación dentro del primer grado de parentesco previa comprobación del mismo y bajo la modalidad de dependiente económico.

En este rubro las estadísticas muestran un marcado descenso, pues mientras en 1990, 1997, 1998 y 1999 se registraron más de 20 mil entradas/salidas, para 2005 fueron 10,512, en 2006 fueron 11,119 y en 2007 se registraron 12,588.

Visitante distinguido (42, f. VIII LGP)

Es el extranjero al que en casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses (investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes). La Secretaría de Gobernación podrá renovar esos permisos cuando lo estime pertinente.

Esta figura generalmente se otorga en el exterior a personalidades destacadas y que han sido invitadas por el gobierno mexicano. Esta característica se utilizó para documentar a periodistas y corresponsales extranjeros. De acuerdo con el artículo 169 RLGP la Secretaría de Gobernación determinará en qué casos y con qué limitaciones se delegará la facultad para otorgar tales permisos de cortesía en los servidores públicos de asuntos migratorios del servicio interior y del servicio exterior.

En 2006 se registraron 1,126 entradas/salidas de esta característica migratoria, mientras que en 2007 fueron 1,323.

Visitantes locales (42, f. IX LGP)

Son los extranjeros a los que las autoridades de migración podrán autorizar para que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días. Debe recalcarse que el permiso se construye a los límites de la zona de puerto o ciudad fronteriza.

Ahora bien, debe mencionarse que existen documentos migratorios especiales para los residentes de las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras de la República. En tales casos, tales residentes pueden obtener para el tránsito diario el permiso de visitante local cuya temporalidad será establecida discrecionalmente por la Secretaría de Gobernación y limitada a las poblaciones fronterizas (art. 170, RLGP). Existen documentos de este tipo para beliceños y guatemaltecos, pero no se expide para los estadounidenses.

Para efectos estadísticos el Instituto Nacional de Migración distingue entre visitantes locales *marítimos* y visitantes locales *terrestres*. En 2006 los primeros registraron 17.28 millones de entradas/salidas, mientras que en 2007 fueron 18.44 millones. Los visitantes locales terrestres en 2006 registraron 1,095,771 entradas/salidas y para 2007 aumentaron a 1,189,712.

Visitante provisional (42, f. X LGP)

Es el extranjero al que la Secretaría de Gobernación podrá autorizar hasta por 30 días, el desembarco provisional cuando lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.

En estos casos no se expide documento migratorio propiamente dicho, sólo se da un oficio concediendo la admisión provisional y los requisitos a cumplir en el plazo determinado.¹⁴

En 2006 con esta característica migratoria se registraron 18,744 entradas/salidas, mientras que en 2007 fueron 31,265.

Corresponsal (42, f. XI LGP)

Es el extranjero que se interna para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso de permanencia se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

De acuerdo con el artículo 172 RLGP, quedan comprendidos en esta característica migratoria los extranjeros que desarrollen actividades como periodistas, reporteros, cronistas, informadores, fotógrafos y otras similares, a

¹⁴ Óscar Vical Adame, *Derecho migratorio mexicano*, op. cit., p. 94.

juicio de la Secretaría de Gobernación, para medios impresos, radiofónicos, televisivos y cualquier otro de comunicación.

Anteriormente no se otorgaba documento propiamente dicho, sino que se expedía oficio que contenía foto del interesado, actividad autorizada, temporalidad y condición migratoria.¹⁵

En 2005 se registraron 77 entradas/salidas con esta característica migratoria; en 2006 fueron 47 y en 2007 apenas 30.

IV. LA CALIDAD DE INMIGRANTE

El artículo 44 LGP establece que **inmigrante** es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él. Se agrega que tal calidad se ostenta en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

Siguiendo el desarrollo dado en el apartado anterior, habrá de señalarse que las particularidades de esta calidad migratoria son: que la internación al país sea legal y que se tenga la intención (propósito) de establecerse (radicarse) en el Estado mexicano.

La calidad de inmigrante tiene nueve características que corresponden a igual número de fracciones del artículo 48 de la Ley General de Población: rentista; inversionista; profesional; cargo de confianza; científico; técnico; familiares; artistas y deportistas; y asimilados.¹⁶

A continuación veremos cada una de tales características.

Rentista (48, f I LGP)

Rentista es el extranjero que se interna en el país para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito y otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.

El monto mínimo requerido es el equivalente a 400 días de salario mínimo general diario para el DF (\$54.80), es decir, 21,920 pesos para 2009. Por su parte, para los familiares del rentista se debe aumentar la cantidad de 200 días

¹⁵ Idem.

¹⁶ Para efectos estadísticos el Instituto Nacional de Migración no distingue las características migratorias de los considerados inmigrantes. Según los datos oficiales los inmigrantes en 2000 registraron 46,778 entradas/salidas; para 2001 se registraron 51,843; en 2002 fueron 51,460; en 2003 fueron 53,431; en 2004, fueron 54,135; en 2005, 69,558; en 2006 fueron 79,310 y en 2007 llegaron a 90,978.

de salario mínimo general diario vigente para el DF por cada persona, es decir, 10,960 pesos para 2009.

Cuando lo estime conveniente la Secretaría de Gobernación se puede autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando dichas actividades resulten benéficas para el país (art. 180 RLGP).

Inversionista (48, f II LGP)

Inversionista es el extranjero que se interna para invertir su capital en la industria, comercio y servicios siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país.

La temporalidad del permiso es de un año, refrendable por igual periodo hasta en cuatro ocasiones.

El monto mínimo de la inversión es el equivalente a 40,000 días de salario mínimo general diario para el DF (\$54.80), es decir, 2,192,000 pesos para 2009. La inversión podrá consistir en: acciones, partes sociales o certificados de participación, activos fijos o derechos de fideicomisario (art. 181 RLGP).

Se podrá acreditar la inversión con la constancia de inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, o en su caso, con la documentación que determine la Secretaría de Gobernación.

Profesional (48, f III LGP)

Profesional es el extranjero que se interna para ejercer una profesión.

El permiso se otorga por un año, refrendable hasta por cuatro veces por el mismo tiempo.

En este supuesto se debe acreditar el registro del título profesional ante las autoridades mexicanas y, en su caso, la obtención de la cédula respectiva para el ejercicio de la profesión; dándose preferencia en los casos de disciplinas insuficientemente cubiertas por mexicanos o profesores o investigadores destacados en alguna rama de la ciencia o de la técnica (art. 182 RLGP).

Cargo de confianza (48, f IV LGP)

Es el extranjero que se interna para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas u otras instituciones establecidas en la República.

La temporalidad de este permiso es de un año, refrendable por anualidades hasta cuatro veces. La autorización debe ser solicitada por alguna empresa o institución establecida en el territorio de la República (art. 183 RLGP).

El elemento central en esta modalidad es que se debe acreditar que el cargo es de absoluta confianza y cuidar la no duplicidad de puestos.

Científico (48, f V LGP)

Es el extranjero que se interna para dirigir, organizar investigaciones científicas para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional.

La temporalidad de este permiso para inmigrantes científicos es de un año, refrendable por anualidades hasta cuatro veces.

En este supuesto se debe acreditar capacidad científica y que las actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional. Cuando la Secretaría de Gobernación lo juzgue conveniente se impone la obligación de instruir en su especialidad a cuando menos tres mexicanos (art. 184 RLGP).

Técnico (48, f VI LGP)

Técnico es el extranjero que se interna para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas.

La temporalidad de este permiso para inmigrantes técnicos es de un año, refrendable por anualidades hasta cuatro veces. Requiriéndose la acreditación de que las actividades no pueden ser prestadas por residentes en el país. Cuando la Secretaría de Gobernación lo juzgue necesario se impone la obligación de instruir en su especialidad cuando menos a tres mexicanos.

Tanto en el caso de los científicos como de los técnicos se prevé en el art. 49 LGP que “la internación y permanencia por más de seis meses en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, a que cada uno de éstos sean solicitados por instituciones de su especialidad e instruyan en ella a mexicanos mediante conferencias, cursos y cátedras, entre otros medios”.

Asimismo, se prevé que todos los extranjeros que realicen en México investigaciones o estudios técnicos o científicos entregarán a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de dichos trabajos, aun cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el extranjero (art. 50 LGP).

Familiares (48, f VII LGP)

Son los extranjeros que se internan para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo (hermanos). Los

hijos y los hermanos de los solicitantes podrán admitirse cuando sean menores de edad, discapacitados para el trabajo o estén estudiando en forma estable.

En este caso, los inmigrantes dependientes familiares podrán realizar actividades económicas, remuneradas o lucrativas, cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación existan circunstancias que lo justifiquen (art. 186 RLGP).

La temporalidad de este permiso es de un año, refrendable por anualidades hasta cuatro veces. Para los dependientes se debe acreditar el parentesco y solvencia económica de quien dependerá; asimismo, se admiten dentro de esta característica a hijos y hermanos menores de edad o mayores discapacitados para trabajar o que estén estudiando en forma estable.

Artistas y deportistas (48, f VIII LGP)

Son los extranjeros que se internan para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación resulten benéficas para el país. Se entiende por actividades análogas las de promoción artística, deportiva o cultural, y las demás que a su juicio determine la Secretaría de Gobernación (art. 189 RLGP).

Las actividades de estos extranjeros deben contribuir a la creatividad y difusión artística y deportiva el país (art. 187 RLGP).

La temporalidad de este permiso para inmigrantes artistas o deportistas es de un año, refrendable por anualidades hasta cuatro veces.

Asimilados (48, f IX LGP)

Son los extranjeros que se internan para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las características anteriores, en los términos que establezca el reglamento.

El artículo 188 RLGP señala que esta característica se podrá conceder, por la Secretaría de Gobernación, al extranjero o extranjera que manifieste su interés en continuar residiendo en el país, a efecto de llegar a obtener la calidad de inmigrado y que no encuadre en ninguna de las otras características a las que alude el artículo 48 LGP; siempre y cuando acredite que ha realizado alguno de los supuestos de asimilación que se detallan a continuación: a) Si tiene o tuvo vínculo matrimonial con mexicana o mexicano y cuente con una estancia legal en el país de tres años anteriores a la fecha de la solicitud; b) Si vive en unión libre con mexicana o mexicano y cuenta con una estancia legal en el país de

cinco años anteriores a la fecha de la solicitud; c) Si tiene o tuvo hijo mexicano, consanguíneo o por adopción y cuente con una estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud; para la acreditación del presente supuesto el interesado podrá presentar las pruebas documentales que en derecho proceda. Adicionalmente, deberá acreditar que cumple con las obligaciones que en materia de alimentos le impongan las disposiciones respectivas; d) Si es designado tutor o curador de un mexicano o mexicana menor de edad o mayor de edad incapacitado, debe acreditarlo conforme a las disposiciones legales aplicables. Adicionalmente, deberá acreditar que cumple con las obligaciones que en materia de alimentos le impongan las disposiciones respectivas y cuente con estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud, y e) Si cuenta con una estancia como No Inmigrante Visitante mayor de cinco años a la fecha de la presentación de la solicitud respectiva.

Se prevé que en casos excepcionales, el Secretario, el Subsecretario o el Comisionado podrán autorizar el otorgamiento de esta característica a aquellos extranjeros que no cumplan con los requisitos previstos en el presente artículo. En todos los casos los interesados deberán señalar las actividades que pretenden realizar, acreditar solvencia económica, demostrar su residencia legal en el país al momento de la presentación de la solicitud y acreditar el cabal cumplimiento de las disposiciones legales en materia migratoria.

V. LA CALIDAD DE INMIGRADO

El artículo 52 LGP establece que inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Esta calidad es consecuencia de haber obtenido previamente la calidad de inmigrante, en los términos ya establecidos antes. Considerando lo anterior, las particularidades de esta calidad son: que el extranjero se encuentre radicando en el país en calidad de inmigrante y que obtenga declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

La calidad de inmigrado no tiene características migratorias como sucede con los no inmigrantes e inmigrantes.

Los inmigrados podrán dedicarse a cualquier actividad lícita con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación de acuerdo con la LGP, el RLGP y demás disposiciones legales aplicables.

En el caso, la calidad de inmigrado implica la residencia definitiva del extranjero en nuestro país, por lo cual no puede tener carácter de prorrogable o

refrendable: es permanente tal calidad y además dicho reconocimiento es de carácter estrictamente personal (art. 193 RLGP).

Según el INM en 2004 se registraron 55,118 entradas/salidas con esta calidad migratoria; para 2005 fueron 59,641 y en 2007 se registraron 63,179. El dato más reciente, correspondiente a 2007, registra 75,257.

VI. LA DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA

La forma migratoria es el documento oficial que acredita la calidad migratoria de los extranjeros en el territorio nacional y en relación con el Estado mexicano.

La Secretaría de Gobernación tiene la facultad para establecer o modificar los formatos que se utilicen para acreditar las distintas calidades y características migratorias con que los extranjeros se internen y permanezcan en el país, así como los que se utilicen para la entrada y salida de mexicanos.

Si bien es cierto que el documento migratorio acredita la calidad migratoria de los extranjeros, también lo es que no hay que confundir entre el derecho a la calidad y característica migratoria del extranjero con su forma migratoria que es sólo la prueba del mismo; pues que se dan casos que una situación jurídica no se puede acreditar, pero se tiene. Así, el documento no es el derecho, sino la prueba de que se tiene tal derecho.¹⁷

La autoridad migratoria en uso de sus facultades ha expedido los siguientes documentos migratorios (formas migratorias, FM):

FM1, formulario para expedir cualquier documento migratorio (forma de formas). Contiene los datos generales del extranjero o nacional.

FM2, documento único para las calidades de inmigrante e inmigrado y las características de la primera,

FM3, documento que fue diseñado originalmente para la calidad de no inmigrante característica de visitante, actualmente es para las características de visitante, estudiante, refugiado, asilado político y corresponsal.

FM5, documento para la calidad de no inmigrante turista, actualmente se utiliza la FMT, y FM TT.

FM6, documento para la calidad de no inmigrante característica de transmigrante.

FM9, documento que fue diseñado originalmente para la calidad de no inmigrante característica de estudiante, actualmente se utiliza la forma migratoria tres FM3.

¹⁷ Óscar Vical Adame, *Derecho migratorio mexicano*, op. cit., pp. 106 y ss.

SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO

David CIENFUEGOS SALGADO

FM10, documento que se utilizó para la calidad de no inmigrante característica de asilado político, actualmente se les expide una forma migratoria tres FM3.

FM13, documento para mexicanos residentes en la zona fronteriza norte.

FM14, documento para mexicanos residentes en la zona fronteriza sur.

FM16, documento para la calidad de no inmigrante característica de visitante distinguido, actualmente se acredita esa condición por conducto de un oficio.

FME, documento de estadística de entrada y salida para nacionales y extranjeros.

FMT, documento para la calidad de no inmigrante característica de turista.

FMTT, VPN o VC, documento para la calidad de no inmigrante característica de turista, transmigrante, visitante persona de negocios o visitante consejero.

FMN, documento migratorio para la calidad de no inmigrante característica de visitante, persona de negocios de Canadá y Estados Unidos de América con fundamento en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

FMVC, documento para la calidad de no inmigrante características de visitante o consejero que sólo se otorga a los nacionales que están incluidos en un listados.

FMVE, documento para la calidad de no inmigrante característica de visitante extranjero (observador de los procesos electorales).

FMR, documento para la calidad migratoria de no inmigrante refugiado.

FMC, documento para la calidad de no inmigrante característica de corresponsal.

FM2 INMIGRADO (foto credencial), documento para la calidad de inmigrado.

FM2 INMIGRANTE ASIMILADO, documento para la calidad de inmigrante característica de asimilado en el programa de refugiados de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Comar.

FMVA VISITANTE AGRÍCOLA, documento para la calidad de no inmigrante característica de visitante trabajador en fincas o ejidos del sur del país.

FMVL BELICEÑO, documento para la calidad de no inmigrante visitante local de nacionalidad beliceña.

FMVL GUATEMALTECO, documento para la calidad de no inmigrante visitante local de nacionalidad guatemalteca.

VII. PRINCIPALES OBLIGACIONES DE LOS EXTRANJEROS

Dada la naturaleza del ordenamiento nacional y el estatus que se ha dado a los extranjeros frente a los nacionales, todos los extranjeros al ingresar al territorio

nacional deben cumplir estrictamente con las condiciones que se fijen en sus permisos de internación y estancia y con las disposiciones que establecen las leyes respectivas. En particular están obligados a cumplir con lo establecido por la Ley General de Población, su Reglamento y otras normas migratorias aplicables, dentro de las cuales deben tenerse en cuenta, incluso, las disposiciones de rango constitucional.

Al entrar o salir del país, los extranjeros deben llenar los requisitos exigidos por la legislación de la materia, es decir, cumplir con las condiciones sanitarias, consulares y migratorias.

Durante su estancia, en obvio de razones, deben cumplir con todas las normas del orden jurídico, salvo aquellas que no le son propias, por ejemplo, las relativas al ejercicio de derechos político-electorales. Aunque en este caso habrá que matizar que si le son aplicables muchas otras normas de contenido electoral, especialmente aquellas que establecen prohibiciones o limitaciones a su actuar.

Para que la autoridad migratoria les conceda ampliación de estancia, prórroga o refrendo los extranjeros deben comprobar que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones aplicables. Asimismo, deben avisar de cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que se encuentren sujetos según su calidad y característica migratoria.

Una obligación sumamente importante es la de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación o adquisición de la calidad de inmigrante o la de no inmigrante en sus características de visitante científico, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado o estudiante. Éstos deben informar de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen, dentro de un plazo similar de 30 días posteriores al cambio.

Los científicos y técnicos extranjeros están sujetos a una serie de obligaciones adicionales como son las de instruir en su especialidad a mexicanos y entregar a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de los trabajos de investigación o estudios técnicos o científicos que realicen aun cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el exterior.

La *Ley de Naturalización* establece en sus artículos 19 y 20 las obligaciones que deben cumplir los extranjeros que pretendan naturalizarse mexicanos.

Aquí mismo debemos mencionar el caso del artículo 33 constitucional que señala: “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. // Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

Hay que destacar este numeral porque implica, como señala Manzanilla Schaffer,¹⁸ un régimen de excepción de los extranjeros frente a los mexicanos, a pesar de lo que señala el propio artículo 33 así como el artículo 1º constitucional que no hace distinción entre nacionales y no nacionales.

Por último debe decirse que si bien el régimen jurídico de los extranjeros se regula principalmente en la LGP, también hay otras normas del derecho interno que deben considerarse como la *Ley de Nacionalidad*, la Ley y reglamento del Servicio Exterior Mexicano; el *Reglamento de Pasaportes*, las normas de carácter migratorio incluidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o las convenciones internacionales como la de la Apostilla.

Otras disposiciones las encontramos en los distintos código civiles, de procedimientos civiles y penales, tanto federales como locales, la *Ley de Inversión Extranjera*, el *Código de Comercio* y leyes complementarias, la *Ley General de Salud*, la regulación en materia de profesiones, la *Ley Federal del Trabajo*, la *Ley Aduanera* y otras disposiciones en materia fiscal.

VIII. LA FALTA DE CALIDAD MIGRATORIA

El tema de la ilegalidad o irregularidad en la situación migratoria de los extranjeros debe matizarse, para evitar caer en polémicas lingüísticas. En principio, resulta claro que el extranjero que se interna o encuentra de manera ilegal en el territorio nacional carece de calidad migratoria, siendo entonces su condición irregular o no legal, es decir, no regulada en la ley.

Esta situación administrativa es ilegal. Distinta por supuesto de la previsión del artículo 33 constitucional. La LGP establece diversos supuestos relacionados con la expulsión o salida de los extranjeros del territorio nacional. Los artículos 23, 26 y 27 LGP se refieren a los casos en que los extranjeros sin un estatus

¹⁸ Víctor Manzanilla Schaffer, “La expulsión de extranjeros”, *La Revista Peninsular*, Mérida, Yuc., no. 448, 22 de mayo de 1998.

TEMAS DE MIGRACIÓN Y DERECHO

migratorio ingresen o pretendan ingresar al territorio nacional. Otras situaciones se contemplan en los artículos 61 y 71 LGP.

Los datos sobre las deportaciones que hace México son elocuentes: entre enero y noviembre de 2008 las autoridades migratorias deportaron a más de 75 mil centroamericanos indocumentados, mientras que en 2007 el número de indocumentados interceptados en la frontera sur fue de 120 mil.

IX. COMENTARIO FINAL

Estas breves líneas espero sirvan para destacar el régimen de extranjería vigente en México, así como para dejar sentado que hace falta que la ley defina con mayor claridad las calidades y características migratorias que contempla.

Finalmente, la importancia del tema deriva del hecho innegable de que nuestro país es un país de tránsito pero también de arribo para numerosas personas. La vocación que tiene nuestro país para convertirse en receptor de migrantes debe ser aprovechada al máximo. Y un régimen de extranjería más claro resulta necesario para fortalecer tal vocación.