

Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica

Arias Muñoz Karina, Consultora

Carmona Arellano Nancy, Consultora

Sin Fronteras IAP



S I N
FRONTERAS
I A P

EVOLUCIÓN Y RETOS DEL MARCO NORMATIVO MIGRATORIO EN MÉXICO:

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Arias Muñoz Karina, Consultora
Carmona Arellano Nancy, Consultora
Sin Fronteras IAP

EVOLUCIÓN Y RETOS DEL MARCO NORMATIVO MIGRATORIO EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Título derivado del proyecto “Estudio sobre los retos del marco normativo para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes en situación migratoria irregular en México” registrado en el convenio 4E2E6C54-MT-DAJ/764/12

Autores

Arias Muñoz Karina
Carmona Arellano Nancy

Colaboradores

Cano Padilla Sandra Lorena
Martínez Medrano Diana
Meza Soto Karla Silvia
Pérez García Nancy
Quiroz Rendón Perseo

Agradecimientos

Agradecemos a Frontera con Justicia, A.C. / Casa del Migrante de Saltillo los casos que nos facilitaron para ser incluidos en el presente documento.

Diseño

Rogelio Loaiza

“Este material se realizó con recursos de Oxfam México, A.C. y del Programa de Coinversión Social perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Empero, la SEDESOL y OXFAM no necesariamente comparten los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo.”

Primera Edición: diciembre de 2012

D.R. © 2012, Sin Fronteras IAP
Puebla No. 153 Col. Roma
México, Distrito Federal

ISBN: 978-607-95760-7-3

Impreso en México
Grupo Comersia

Printed in Mexico
www.comersia.com.mx

DIRECTORIO DE SIN FRONTERAS IAP

Patronato

Fabienne Venet Rebiffé

Presidenta

Directora del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C., México D.F.

Vladimiro Valdés Montoya

Secretario

Servicio Jesuita a Migrantes, México D.F.

Blanca L. Villaseñor Roca

Tesorera

Directora del Albergue del Desierto, Mexicali, Baja California

Adriana Cortés Jiménez

Vocal

Directora de la Fundación Comunitaria del Bajío, Irapuato, Guanajuato

Rodolfo García Zamora

Vocal

Profesor e Investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas

Genoveva Roldán Dávila

Miembro

Profesora e Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México D.F.

Gustavo López Castro

Miembro

Profesor e Investigador de El Colegio de Michoacán, La Piedad, Michoacán

Leticia Calderón Chelius

Miembro

Profesora e Investigadora del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México D.F.

Luis Enrique Graham

Miembro

Socio de Chadbourne & Parke S.C., México D.F.

Manuel Ángel Castillo García

Miembro Profesor e Investigador de El Colegio de México, México D.F.

Dirección General

Nancy Pérez García
Directora General

Karla Silvia Meza Soto
Subcoordinadora de Vinculación

Paulo Sergio Martínez Sumuano
Encargado de Comunicación

Aurélie Bellon
Desarrollo de Proyectos

Geovanna Prado Prone
Desarrollo de Proyecto

Administración

Perla Xóchitl Morales Salazar
Coordinadora de Administración

Ricardo Hernández Damián
Asistente de Administración

María Josefina Flores Correa
Repcionista

Ana Belén Hernández Hernández
Apoyo General

Atención y Servicios

Diana Martínez Medrano
Coordinadora de Atención y Servicios

Noemí García Piña
Encargada de Trabajo Social

Carolina Carreño Nigenda
Subcoordinadora de Acompañamiento Psicosocial

Adriana Hernández Méndez
Psicóloga de Acompañamiento Psicosocial

Sandra Lorena Cano Padilla
Subcoordinadora del Área Legal

Alejandra Macías Delgadillo
Abogada encargada del Área de Solicitantes de Asilo

Mónica Oehler Toca
Abogada encargada de Defensoría

Pamela Castro Lobato
Abogada encargada de la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad

PRESENTACIÓN

Este documento es el resultado de un proyecto impulsado por Sin Fronteras IAP con el apoyo financiero de Oxfam México A.C. y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), con el objeto de ser una referencia sobre el contenido actual del marco normativo y los retos persistentes, identificando algunas propuestas que permitan la construcción de políticas públicas que favorezcan el respeto de los derechos humanos de la población migrante en México.

Sin Fronteras IAP

Es una organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro creada en 1995 que trabaja para contribuir al cambio de las condiciones en las cuales ocurren las migraciones internacionales y el asilo, a fin de que éstos se den en un marco de plena vigencia de los derechos humanos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares.

Sus objetivos son: a) contribuir al empoderamiento y efectivo ejercicio de los derechos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares, b) contribuir a la construcción de una cultura incluyente y sustentada en derechos humanos en torno a las migraciones internacionales y el asilo, c) promover el desarrollo y la aplicación de un marco normativo, de programas y políticas públicas integrales acordes a los estándares del derecho internacional y d) fortalecer la capacidad institucional de la organización.

www.sinfronteras.org.mx

Equipo de investigación

Karina Arias Muñoz

Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Obtuvo el grado de Maestría en Derecho Internacional en la misma institución académica. Miembro del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria y del Foro Migraciones. Consultora independiente en temas de migración y asilo, desempeñando actividades relacionadas al análisis de la legislación en la materia. Ha dado seguimiento y apoyado en la elaboración de documentos técnicos en las diferentes etapas del desarrollo de la Ley de Migración y su Reglamento. Anteriormente trabajó en Sin Fronteras, I.A.P. (2000-2008); en donde a partir de 2003 estuvo a cargo de la Coordinación de Vinculación y Promoción, siendo responsable de coordinar las actividades de capacitación, vinculación, incidencia y difusión de la organización.

Contacto: ariasmkarina76@gmail.com

Nancy Carmona Arellano

Integrante del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos. Estudió la Maestría en Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana y es Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Formó parte del Equipo Técnico Operativo del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ha colaborado en algunas investigaciones sobre esta materia con organizaciones civiles.

Contacto: nancarel@gmail.com

EVOLUCIÓN Y RETOS DEL MARCO NORMATIVO MIGRATORIO EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Resumen ejecutivo

El presente documento es resultado de un ejercicio de revisión histórica del marco normativo migratorio, impulsado por Sin Fronteras I.A.P. Su propósito es valorar la recién adoptada Ley de Migración, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos para identificar sus avances y áreas de mejora. A partir de ello, se formulan un conjunto de propuestas que contribuyan al respeto y garantía de los derechos humanos de la población migrante en el país. El texto está estructurado en torno a tres temas principales en los que el lector puede encontrar:

Revisión histórica de la legislación en materia migratoria. Los instrumentos (leyes, reglamentos, decretos) que regularon aspectos relacionados con la materia migratoria pasaron por dos momentos. En principio se promulgaron leyes expresas de migración (1926 y 1930), pero fueron sustituidas por leyes de población que abordaron el fenómeno desde un enfoque demográfico, es decir, de gestión del movimiento poblacional. A pesar que algunas disposiciones y procedimientos se fueron modificando, otros temas conservaron por décadas la perspectiva con que se formularon inicialmente. En particular, se identificaron algunos temas concurrentes:

- a) **Reconocimiento de derechos.** Aunque en algunos casos se reconoce el derecho a migrar, eran más las limitaciones que enfrentaban los extranjeros en el país, entre ellas: la denegación de los derechos políticos, la discriminación por motivos socioeconómicos y de capacidades físicas para el trabajo, la restricción del acceso a tribunales y la facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación para impedir la entrada de trabajadores conforme a las necesidades de mano de obra.
- b) **Emigración.** Se abordó facultando a la Secretaría de Gobernación para facilitar la repatriación de mexicanos que habiendo sido educados o trabajado en el extranjero pudieran beneficiar al país y sólo permitir la salida de los nacionales que comprobaran contar con una oferta de empleo foráneo.
- c) **Entrada y tránsito por el territorio nacional.** La legislación se enfocó a la selección de las personas extranjeras a partir de criterios como la posesión de recursos suficientes para la subsistencia u otros tan subjetivos como la comprobación de buena conducta. Además, estaba sujeta a las cuotas de internación condicionadas por la nacionalidad, sexo, actividades a desempeñar e incluso zonas de residencia.
El tránsito se incluyó permitiendo estadías en México a condición de dirigirse a un tercer país o legalizar la estancia en el territorio nacional vencido el primer plazo concedido.
- d) **Deportación, rechazo o expulsión de extranjeros.** Desde los primeros decretos se sancionó mediante detención y expulsión, la entrada ilegal al país; a esta tendencia se sumó la fijación de multas. No obstante, en este tema se identificó la existencia de disposiciones que reconocían derechos adquiridos por años de estancia en territorio nacional que eliminaban la posibilidad de

expulsión, pero fueron eliminadas más tarde.

Las causales de rechazo, por su parte, eran la demostración más expresa de las tendencias discriminatorias que permeaban las legislaciones previas. Se impedía, por ejemplo, el ingreso de personas enfermas, niñas/os no acompañados, ancianos o personas con impedimentos físicos que les permitiera valerse por sí mismas.

- e) **Autoridades en materia migratoria.** Por excelencia, la autoridad facultada para conocer asuntos migratorios ha sido la Secretaría de Gobernación. Además, destaca que ya desde 1936 se reconocía que el servicio de migración es de carrera, aunque no se retomara este tema en legislaciones subsecuentes.
- f) **Consejos.** En varios de los instrumentos revisados se identificó la figura de los consejos que podían operar en dos modalidades: de consulta o resolutivos; todos integrados por dependencias de la Administración Pública, lo que excluía a la sociedad civil y la academia de participación.

Avances y retos de la Ley de Migración. Durante más de 35 años la Ley General de Población -promulgada en 1974 pero modificada subsecuentemente, reguló los flujos migratorios en el país. Sin embargo, desde diversos sectores se criticó su espíritu criminalizador, la existencia de imprecisiones que acrecentaban la discrecionalidad de las autoridades, la falta de armonización respecto de los estándares internacionales de derechos humanos y que no respondía a las necesidades de protección de las personas que ingresan y transitan por el país (crímenes, violación, secuestro, extorsión). La Ley de Migración, publicada en mayo del año pasado contiene algunos aspectos relevantes, entre ellos:

- i. la definición de política migratoria y sus principios rectores, diferenciándola de la política poblacional;
- ii. el reconocimiento de la obligación de garantizar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales;
- iii. elimina la barrera de la comprobación de legal estancia para el acceso a los servicios educativos, de salud, actos civiles y procuración de justicia;
- iv. reconoce la necesidad de brindar protección de niñas, niños y adolescentes migrantes ni acompañados, mujeres embarazadas y personas adultas mayores, en el desahogo de los procedimientos administrativos, el alojamiento en las estaciones migratorias y durante las operaciones de control migratorio.

No obstante, aunque se propone la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, a lo largo de su texto se anula esta intención porque subordina este objetivo a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales, lo que mantiene el enfoque criminalizador de la migración. Tampoco elimina la intervención de efectivos de seguridad pública en las acciones de control, verificación y revisión migratoria desconociendo el historial de detenciones y diligencias arbitrarias cometidas por estos elementos. No sólo conserva, sino que amplía los tiempos de detención en las estaciones migratorias por encima de los plazos establecidos en la Constitución.

Además, violenta otras garantías consagradas en el texto constitucional como la libertad de tránsito y el derecho de los individuos a no ser molestados en persona, sus posesiones, familia y domicilio, en tanto se autoriza llevar a cabo revisiones migratorias fuera de los puntos de internación de personas. Al no existir criterios objetivos a partir de los cuales diferenciar a un nacional de un extranjero puede esperarse que las características físicas, raciales o étnicas sean usadas como criterios de discriminación.

Algunas propuestas. Con la intención de subsanar algunas omisiones de la Ley, se propone:

1. En relación con los trámites de regularización, el Reglamento deberá determinar claramente los requisitos solicitados para eliminar la posibilidad de que las autoridades establezcan peticiones adicionales y se brinde certeza jurídica a las y los solicitantes.
2. Deberá vigilarse que la condición de estancia por razones humanitarias sea accesible para la población que requiera esta protección.
3. Es imperativo que los agentes del Instituto Nacional de Migración y todo el personal que tiene contacto con las y los migrantes durante todo el proceso migratorio (verificación, detención, custodia, deportación y regularización) esté capacitado respecto de los derechos de este grupo.
4. En torno al cobro de multas, la autoridad migratoria debe tener mecanismos que le ayuden a ponderar cuándo y cómo aplicarlas.
5. Deben explicitarse los derechos adquiridos en materia migratoria considerando los años de estancia regular en el país, así como la situación particular de la persona al momento de presentar su solicitud de regularización.
6. Será necesario que el tema migratorio se transversalice en la política pública estatal y la mejor oportunidad para hacerlo será incluyéndolo en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, como se reconoce en el documento, las normas por sí mismas no son eficaces requieren de una implementación adecuada que se facilita a través de reglamentos y otros actos administrativos. Además, deberán suprimirse las prácticas que derivan en el desconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y, en casos más graves, en violaciones a los mismos.

EVOLUTION AND CHALLENGES OF THE MIGRATION REGULATORY FRAMEWORK IN MEXICO: A HISTORICAL PERSPECTIVE

Executive summary

This document is the result of a historical review of the migration regulatory framework, driven by Sin Fronteras I.A.P. Its purpose is to evaluate the newly enforced Migration Law, in light of international human rights standards, in order to identify progress and areas for improvement. On this basis, a set of proposals was formulated to further ensure the respect and guarantee of the human rights of migrants in the country. The text is structured around three main themes, in which the reader can find:

Historical review of the legislation in matters of migration. The instruments (laws, regulations, decrees) that regulated aspects of migration developed through two stages. At first, express laws of migration were enforced (1926 and 1930); but they were replaced by population laws that addressed the phenomenon from a demographic approach, i.e. from the management of population movements. Although some provisions and procedures were modified, other issues maintained, for decades, the perspective from which they were initially formulated. In particular, several concurrent themes were identified:

- a) **Recognition of rights.** Although in some cases the right to migrate was recognized, the constraints faced by foreigners in the country were greater, including: the denial of political rights, socio-economic and physical capabilities discrimination for work, restriction of access to courts, and the discretionary nature of the Ministry of the Interior to prevent the entry of workers, according to the labor needs.
- b) **Emigration.** The issue was addressed by empowering the Ministry of the Interior to facilitate the repatriation of Mexicans who, having been educated or having worked abroad, could benefit the country. Also, it was only allowed for those nationals proving to have a foreign job offer to leave the country.
- c) **Entry into and transit through the national territory.** The legislation focused on the selection of foreigners based on criteria such as possessing sufficient resources for subsistence, or other so subjective as the verification of good conduct. Furthermore, it was subject to admission fees conditioned by nationality, sex, activities to carry out and even residing areas. Transit was included and allowed stays in Mexico, provided one would be travelling to a third country or would legalize his/her stay in the country after expiration of the first authorized period.
- d) **Deportation, rejection or expulsion of aliens.** From the first decrees passed, illegal entry into the country was sanctioned by detention and expulsion. The setting of fines was added to this trend. However, provisions were identified in this theme that recognized rights acquired by years of residence in national territory, which eliminated the possibility of expulsion, but they were removed later. The grounds for rejection, meanwhile, were the most explicit demonstration of discriminatory tendencies that permeated previous legislations. For example, the entry of sick people, unaccompanied girls and boys, the elderly or persons with physical disabilities that prevented

them from being self-reliant, was impeded.

- e) **Migration Authorities.** *Par excellence*, the Ministry of the Interior has been the authority responsible for migration issues. Moreover, it is noteworthy that since 1936, the migration service was recognized as a career - although the topic was not resumed in subsequent legislations.
- f) **Councils.** In several of the instruments reviewed, the figure of the council was identified, which could operate in two forms: consultative, or decisive. All the councils are composed of employees from the Public Administration, thus excluding civil society and the academia's participation.

Progress and challenges of the Migration Law. For over 35 years the General Law on Population, enacted in 1974 but subsequently modified, regulated migration flows in the country. However, various sectors criticized its criminalizing spirit, the existence of inaccuracies that increased the authorities' discretionary nature, the lack of harmonization in respect of international human rights standards, and the fact that it did not respond to the needs for protection (crimes, rape, kidnapping, extortion) of persons entering and transiting through the country. The Migration Law, published in May last year, contains some relevant aspects, including:

- i. the definition of migration policy and its guiding principles, distinguishing it from the population policy;
- ii. the recognition of the obligation to ensure that migrants, regardless of their immigration status, be guaranteed the exercise of the rights recognized in the Constitution and international treaties;
- iii. removes the barrier of verifying the legal stay to access educational and health services, civic acts and justice;
- iv. recognizes the need to provide protection to unaccompanied migrant children and adolescents, pregnant women and the elderly, in the relief of administrative procedures, accommodation in migrant detention centers, and during migration control operations.

However, although the promotion and protection of the human rights of migrants is proposed, throughout the text this intention is overridden because it subordinates this objective to the preservation of national sovereignty and security, which keeps the focus on criminalizing migration. Nor does it eliminate the intervention of public security workforce in control verification and migration revision actions, ignoring the history of detentions and arbitrary proceedings committed by these elements. Not only does it preserve, but it also extends detention periods in migrant detention centers above the periods established in the Constitution.

In addition, it infringes upon other guarantees enshrined in the Constitution, such as freedom of movement and the right of individuals not to be molested in person, their possessions, family and home, as is authorized the conduct of migration checks outside the points of entry of persons. As there are no objective criteria from which to differentiate a foreign national from a national, it can be expected that physical, racial or ethnic characteristics be used as discrimination criteria.

Several proposals. With the purpose of rectifying certain omissions of the Law, the following is proposed:

1. Regarding regularization procedures, the law's regulations should clearly establish the requirements, to eliminate the possibility that the authorities set additional requests, and to provide legal certainty to applicants.

2. The accessibility to the condition of staying on humanitarian grounds for the population requiring this protection must be monitored.
3. It is imperative that the agents of the National Migration Institute and all the staff who have contact with migrants throughout the migration process (verification, detention, custody, deportation and regularization) be trained on the rights of this group.
4. Regarding the collection of fines, migration authorities must have mechanisms to help them ponder when and how to apply fines.
5. Acquired rights in migration matters must be specified considering the years of regular residence in the country, as well as the specific situation of the person at the time of submitting his application for regularization.
6. It will be necessary that the migration issue be transversely broadened in state public policy, and the best opportunity to do so is by including it in the National Development Plan.

Finally, as recognized in the document, the rules alone are not effective. They require an adequate enforcement, facilitated through regulations and other administrative acts. In addition, practices resulting from the lack of knowledge of the human rights of migrants and, in severe cases, in their abuses, must be abolished.

CONTENIDO

I. Introducción	14
-----------------	----

II. El marco normativo migratorio desde el enfoque de derechos humanos: algunos elementos para el análisis	16
--	----

III. Revisión histórica de la legislación en materia migratoria	19
---	----

IV. Análisis comparativo entre la Ley General de Población y la Ley de Migración, incluyendo elementos del Reglamento de la Ley General de Población	27
--	----

V. Conclusiones y propuestas	56
------------------------------	----

Bibliografía	60
--------------	----

Anexo 1. Matriz para el análisis comparativo de la Ley de Migración y la Ley General de Población y su Reglamento	61
---	----

I. INTRODUCCIÓN

En agosto de 2010, una noticia cimbró a México y el mundo. Los cuerpos de 72 migrantes en tránsito fueron encontrados en San Fernando, Tamaulipas. El hecho fue condenado por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y por supuesto, por el Gobierno de México. A raíz del lamentable acontecimiento, la discusión sobre el tema migratorio cobró fuerza. Asimismo, el reclamo de contar con un marco normativo adecuado se reiteró por parte de organizaciones de la sociedad civil.

A partir de ahí, se llevaron a cabo diversos esfuerzos para generar espacios de discusión pública e incidencia respecto a la Ley de Migración. Foros con el poder legislativo, discusiones organizadas por la sociedad civil, participaciones en programas de radio y televisión tuvieron lugar. Finalmente, el 25 de mayo de 2011 fue publicada la Ley de Migración en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, una serie de preguntas surgieron enseguida ¿verdaderamente esta Ley contribuye a mejorar la situación de los migrantes en México? ¿Contiene la Ley en realidad una perspectiva de Derechos Humanos? ¿Se aparta la Ley de Migración del paradigma que contenía la Ley General de Población y su Reglamento?

El presente documento pretende contribuir a brindar respuesta a las interrogantes arriba planteadas. Para ello, este estudio realizará un análisis comparativo, desde la perspectiva de los derechos humanos, de la legislación que ha tenido México en materia migratoria a través de los años. La idea es simple, a través de la comparación de los distintos marcos normativos que ha tenido México históricamente con la Ley de Migración, y analizando derechos específicos, se puede tener una idea de si la nueva Ley es una avance en materia de los derechos humanos de las personas migrantes.

Para ello, el estudio se divide en diversas secciones. Primero, se establecen algunos elementos para el análisis del marco normativo migratorio desde el enfoque de derechos humanos. Este capítulo cobra relevancia ya que es necesario definir de qué se habla cuando se hace referencia a una perspectiva de derechos humanos en materia migratoria. También este capítulo explica que para que se respeten los derechos humanos es necesario vincular el plano normativo con acciones concretas de política pública. Es necesario dejar de pensar que con el simple cambio en la Ley, o establecimiento de frases declarativas respecto a los derechos humanos, éstos cobran vida y afectan la realidad de los gobernados. Es sólo a través de mecanismos que garanticen su respeto y acciones concretas que los derechos humanos de las personas migrantes realmente tendrán vigencias.

Por otra parte, la siguiente sección de este estudio incluye una revisión histórica de la legislación migratoria que ha tenido México. Esto es importante ya que muchas veces las autoridades indican que la Ley de Migración es un avance importante en materia de derechos humanos de los migrantes. No obstante, si se revisa el marco que ha tenido México en la materia, podemos encontrarnos con que algunas disposiciones contenidas en la Ley de Migración constituyen retrocesos, o retoman paradigmas que han estado vigentes desde hace muchos años. Además, esta revisión tiene un valor en sí mismo. Se han realizado pocos estudios comparativos como este. Así pues, Sin Fronteras intenta contribuir al análisis del fenómeno migratorio de una manera integral, y brindar una visión crítica, constructiva y reflexiva de la política migratoria mexicana.

Después, el estudio contiene un análisis comparativo entre la Ley General de Población y la Ley de Migración, tomando en cuenta derechos específicos. De esta manera, se profundiza en el análisis de ambas legislaciones y se puede tener un panorama claro de cuáles han sido los avances y cuáles son los retos en materia migratoria en México. Esta sección se complementa y guarda una estrecha relación con un análisis de casos subsecuente. Es importante resaltar que los casos son el vínculo entre la realidad y el marco normativo vigente. En este sentido, para Sin Fronteras una política pública que se base sólo en aspectos teóricos, sin tomar en cuenta la realidad del fenómeno migratorio y sus afectaciones sobre vidas de personas, carece de sentido. Al final del día, la existencia de la Ley es para regular de mejor manera las relaciones humanas y poder lograr un pleno respeto por la dignidad humana. Si los casos nos demuestran que la Ley no tiene vigencia efectiva, entonces es necesario hacer ajustes en la aplicación de la misma.

Por último, este estudio finaliza con unas breves conclusiones. Es importante mencionar que este estudio no es exhaustivo. Sin embargo, sí es un aporte e inicio para seguir analizando el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral y de derechos humanos.

II. EL MARCO NORMATIVO MIGRATORIO DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

Durante su travesía y tratando de insertarse en las sociedades de destino, las y los migrantes hacen frente a situaciones diversas que van desde la discriminación racial, la xenofobia y la exclusión, pasando por remuneraciones mínimas, el trabajo forzoso y en condiciones peligrosas, la falta de acceso a servicios sociales básicos, hasta las amenazas a la integridad física, la violencia y la trata de personas. Estos hechos no son más que expresiones indiscutibles y objetivas de la desprotección y los riesgos de vulneración de derechos de que son objetos las personas migrantes documentadas e indocumentadas, como ha sentenciado la CEPAL. A juicio de este organismo, tal vulnerabilidad se entrecruza con el origen étnico, nacional, el sexo, la edad, los medios para migrar y la situación jurídica de las y los migrantes (CEPAL, 2006).

De cara a ello, ¿cómo podría el enfoque de derechos humanos abonar al estudio de la migración? Se afirma que el valor práctico del enfoque se sustenta en la realización de los derechos de las poblaciones que corren el riesgo de ser vulneradas; en este sentido, tiene por esencia una capacidad habilitadora que reconoce a las personas como titulares de derechos. En su acepción más amplia dicha noción tiene que ver con que las personas por un lado, conozcan y comprendan sus derechos humanos y, por otro, que desarrollen habilidades para defenderlos y exigir que se realicen. Así pues, se pasa de una visión en la que el paradigma es la existencia de personas con necesidades insatisfechas, a otro en que éstas pueden demandar determinadas prestaciones.

Un enfoque basado en los derechos humanos es la norma mínima a que debería ajustarse toda política de migración (UNFPA, 2006). Para los efectos de este texto, se entiende que éste es un marco conceptual fundamentado en las normas y principios de los derechos humanos en su integralidad, interdependencia, progresividad y universalidad, así como una herramienta metodológica para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. De acuerdo con la OACNUDH (2006), esta definición engloba dos perspectivas, una normativa y otra operacional. La primera hace referencia a que su base conceptual son los estándares de derechos humanos, mientras que la segunda tiene que ver con su orientación hacia la promoción y protección de los mismos. Enseguida se aclaran algunos conceptos insertos en esta definición.

Considerados como un conjunto de condiciones mínimas para que todas las personas gocen de una vida digna en todos sus aspectos, los derechos humanos al mismo tiempo, limitan el poder del Estado porque protegen a los individuos y a los grupos contra sus acciones u omisiones. También se reconoce en ellos el reflejo de aspiraciones humanas universales como la igualdad, la libertad, la dignidad y la justicia. Desde una perspectiva puramente jurídica, implican la existencia de un titular del derecho: todo ser humano; un objeto específico, por ejemplo, la libertad religiosa, el trabajo, el debido proceso, etcétera; y, una garantía cuando el Estado o un tercero no respeta tal prerrogativa, esto es, la capacidad de recurrir a una vía legal (IIDH, 1999).

La idea central de los derechos humanos es que son universales, esto es, tienen su base en la dignidad humana de todas las personas, con independencia del color, el sexo, el origen étnico o social, el idioma, la nacionalidad, la edad, la discapacidad o cualquier característica distintiva (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011). En este tenor, es importante destacar que las personas migrantes no gozan de derechos nuevos o particulares que los diferencien de los nacionales de un país, sino que requieren de una protección especial para disfrutarlos pues, como se mencionó, diversas razones demuestran su condición de vulnerabilidad y la existencia histórica de discriminación contra ellas y ellos. Los derechos humanos también son indivisibles e interdependientes. Dichas características tienen que ver con que éstos conforman una unidad en la que la existencia de cada uno, depende total o parcialmente de la satisfacción de otros, por lo que requieren el mismo nivel de atención.

Ahora bien, se denominan estándares de derechos humanos al contenido normativo de un derecho definido así en los instrumentos básicos en la materia, en las observaciones generales emitidas por los órganos creados en virtud de los Tratados Internacionales así como en su Jurisprudencia, Declaraciones y Principios Generales. Este contenido es considerado el necesario para el efectivo goce y disfrute de los derechos de todas las personas, sin discriminación. La función de dichos estándares es servir como guía para la acción del Estado, esto es, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último de la acción estatal y ésta, el instrumento idóneo para la realización de los primeros.

El ejercicio de los derechos humanos de las personas migrantes está garantizado en múltiples instrumentos, agrupados en la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos y otros acuerdos subsecuentes que versan sobre materias específicas como la discriminación racial, la tortura, la discriminación contra la mujer, los derechos de la infancia y de las personas con discapacidad, personas refugiadas y asiladas, y la desaparición forzada [véase <http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm>]. En el caso mexicano, la población migrante goza de un sistema doble de protección, puesto que el Estado reconoce la jurisdicción interamericana, cuya pieza estructural es la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De manera específica, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada en 1990, refuerza y complementa las disposiciones de los principales Tratados del sistema universal. Por ejemplo, en su mayoría, sus disposiciones se refieren a los derechos enunciados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño. Se reitera entonces que la Convención no crea nuevos derechos sino que explicita algunos ya reconocidos y los extiende a todas las personas migrantes.

Expuestos los elementos del enfoque, queda hacer referencia a su vínculo con la actuación del Estado. La literatura sobre la materia coincide en que la acción estatal vista desde el marco de los derechos humanos, implica no sólo que tenga en su base los estándares internacionales sino que además, esté dirigida operacionalmente a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Dada la naturaleza del presente estudio, interesa de modo particular revisar cómo el marco normativo en materia de migración, recién adoptado en México, contribuye a la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes. Sin embargo, no debe olvidarse –como han reiterado los órganos creados en virtud de los tratados– la adopción de medidas legislativas no agota por sí misma dicha obligación.

Los comités de vigilancia, ya han señalado que la obligación de garantizar compromete al Estado frente

a todos los individuos que se encuentren en su territorio, con independencia de su nacionalidad o de su condición de solicitantes de asilo, de reconocimiento de la condición de refugiado/a, trabajadores/as migratorios o cualquier otra (véase Observación General No. 15, Comité de Derechos Humanos). Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha llamado la atención sobre la doble tarea que implica; por un lado, tiene que ver con la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones o desconozcan los derechos humanos y, por otro, se relaciona con la expedición de normas y desarrollo de prácticas conducentes a su efectiva observancia (caso La Cantuta vs. Perú, párr. 172).

Empero, las normas por sí mismas no son eficaces, requieren de una implementación material que otorgan los reglamentos y los actos administrativos que acompañan su vigencia social. Además, la interpretación realizada por las instancias jurisdiccionales sirve de colofón para su cabal comprensión cuando se enfrentan los hechos y los supuestos jurídicos (Flores, 2005). En síntesis, las medidas emprendidas por el Estado –ya sea la elaboración o modificación de legislación interna o la puesta en marcha de programas, planes o intervenciones- son la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas que mandatan los tratados de derechos humanos. Como asevera Víctor Abramovich (2006: 43) “lo que debe hacerse es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y en caso de hallar divergencias, reenviarlas a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia”.

Es en este sentido, que la presente publicación hace un análisis comparativo de la Ley General de Población (1974, con reformas a enero de 2011) y de la Ley de Migración¹ (2011), con el propósito de identificar el grado de cumplimiento de los estándares de derechos humanos en la normatividad vigente que regula la materia migratoria en México, así como aquellos preceptos que deban ser modificados. A través de la revisión del texto y de casos prácticos, se llegará a propuestas que benefician a la población migrante.

Para realizar el análisis, se parte del reconocimiento de derechos que en ambas leyes y reglamentos se hace y, posteriormente, se revisa un listado de algunos de ellos seleccionado conforme a la experiencia de trabajo de Sin Fronteras, I.A.P. y de Frontera con Justicia (Casa del Migrante de Saltillo) en la atención directa de personas migrantes. Siendo los derechos analizados los siguientes²:

- Derecho a la salud
- Derecho a la educación
- Derecho a la identidad/nacionalidad
- Derecho al debido proceso
- Derecho al acceso a la justicia
- Derecho al trabajo
- Derecho a la libertad de tránsito
- Derecho a la no discriminación
- Derecho a la libertad personal
- Derecho a la unidad familiar
- Interés Superior del niño
- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica
- Derecho a solicitar asilo

¹ Se consideran también algunos aspectos del Reglamento de la Ley General de Población. No así del de la Ley de Migración ya que al momento de inicio del análisis no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación.

² La descripción del contenido de cada uno de los derechos se incluye en el Anexo 1.

III. REVISIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA MIGRATORIA

A lo largo de su vida independiente, México ha desarrollado diferentes normatividades (leyes, reglamentos, decretos, etc.) para regular la materia migratoria. Aún si no todas han sido específicamente leyes o normas de migración, en ellas se han regulado diversos aspectos relacionados con dicha materia, incluyendo la diferencia entre personas nacionales y extranjeras; la pérdida y obtención de la nacionalidad mexicana (abarcando la naturalización); la emigración (de mexicanos hacia el exterior y de extranjeros con residencia en México); la entrada, salida, tránsito por el territorio y permanencia en el país; y, la deportación, rechazo o expulsión de personas extranjeras. A la par, en el texto de las normas se ha perfilado a la autoridad en materia migratoria, incluyendo en algunos casos la formación de consejos de apoyo para la autoridad, y se han establecido las penas por violar su contenido.

Si bien no todos estos aspectos aparecen en todas las leyes y normas revisadas, si son los que de manera más constante se regulan. A lo largo del tiempo, otras materias se fueron incluyendo, como por ejemplo las relacionadas a la emigración de mexicanos y extranjeros³; al tránsito por el territorio nacional (ambos a partir de 1926); y el aspecto de población (a partir de 1936). El enfoque de derechos humanos fue poco a poco también introduciéndose en su texto. Asimismo, otras materias se excluyeron o complementaron con leyes específicas, como las de nacionalidad/naturalización, que se separan a partir de la Ley de Migración de 1926; y la de personas refugiadas y protección complementaria, cuya ley específica se promulgó en 2011.

De la revisión realizada, puede observarse que el desarrollo de la normatividad responde claramente a momentos específicos en la historia del país. Destaca la Ley de Inmigración (1909); específicamente desarrollada para favorecer la entrada de mano de obra, tal como lo describe su exposición de motivos. Salvo por la excepción antes mencionada, una constante en las normas revisadas es que tienden al control de la inmigración y abarcan de manera muy parca el tema de la emigración.

Hasta la Ley de Migración de 1930, las materias y estructuras son diferentes y tendientes, sobre todo, al control por cuestiones sanitarias o de salubridad. Claramente las razones o causales principales de rechazo a la inmigración están relacionadas a la salud de las personas o bien a su capacidad de mantenerse por sí mismas (sea porque no tienen discapacidad alguna o por solvencia económica) para que la persona no se vuelva una carga para el Estado.

Esto cambia al pasar a las leyes de población y se agregan materias, como la de población propiamente y la de refugiados. El enfoque se vuelve demográfico y se habla del control de la inmigración y de la emigración en términos de necesidades marcadas por los índices de población. Se define a las personas extranjeras como inmigrantes, inmigrados y no inmigrantes (aunque con variaciones en cada una), que son las calidades migratorias que perduran hasta la Ley General de Población (LGP) anterior a la reforma tras la aprobación de la Ley de Migración (LM).

3

Al introducir el tema se hablaba de emigración refiriéndose a la salida tanto de personas nacionales como extranjeras. Así se iban del país por determinado tiempo o de manera definitiva.

El incluir a adultos mayores, personas con capacidades diferentes, niñez no acompañada por familiares y mujeres solas o con hijos (sin un hombre que respondiera por ellas) en los supuestos para el rechazo habla de la falta de perspectiva de derechos humanos, incluyendo las de edad y género que responden a la época. Posteriormente, y respondiendo al contexto internacional, la redacción de las normas va cambiando al intentar incluir estas perspectivas. En varias de ellas es sólo un cambio de redacción, ya que en la realidad la intención del contenido no cambia. Este análisis se hace a detalle entre la Ley General de Población⁴ y la Ley de Migración (2011) en el siguiente apartado.

A pesar que las leyes han cambiado, hay disposiciones y procedimientos que se definen desde las primeras leyes de migración de principios del siglo pasado. Entre ellos se encuentran: el auxilio de otras autoridades a las migratorias, incluyendo el uso de la fuerza, para hacer cumplir la Ley; el requisito de la solvencia económica (recursos económicos suficientes para subsistir como requisito para las personas inmigrantes, a criterio de la autoridad migratoria); oferta de trabajo o contratación previa a su ingreso; comprobación de la regular estancia para recibir servicios (judiciales y jurisdiccionales en general); prioridad de revisión de las autoridades migratorias frente a otras, salvo las sanitarias; etc. También prevalecen algunas visiones, como la necesidad de proteger a la población nacional de la inmigración en términos de oportunidades laborales.

A continuación se hace un análisis comparativo más detallado en función de los temas señalados anteriormente y su inclusión a lo largo del tiempo en las diferentes disposiciones legales⁵. Para este ejercicio se revisaron los siguientes instrumentos legales:

- Decreto del Gobierno: Extranjería y Nacionalidad (1854)
- Ley de Matriculación de Extranjeros (1861)
- Ley de Extranjería y Naturalización (1886)
- Ley de Inmigración (1909)
- Ley de Migración (1926) y (1930)
- Ley General de Población (1936, 1947, 1974)⁶

Reconocimiento de derechos de la población extranjera en México

En este apartado se señala de cada una de las Leyes y el Decreto analizados lo que éstos destacan en cuanto a derechos de la población extranjera. Debido a que no en todos los casos se hace mención de los mismos temas, no se puede dar seguimiento cabal a la evolución de los derechos en lo particular. No obstante, se pueden encontrar algunas coincidencias, como el reconocimiento del derecho a migrar; la facultad discrecional dada a la Secretaría de Gobernación de impedir la entrada de trabajadores conforme a las necesidades de mano de obra; la limitación del acceso a tribunales por parte de los extranjeros; la denegación de derechos políticos; y, la discriminación por motivos socioeconómicos y de capacidades físicas para el trabajo, entre otros que a continuación se describen.

⁴ Tomando el texto de la Ley General de Población anterior a la reforma de 2011, derivada de la entrada en vigor de la LM.

⁵ Se usan los términos como aparecen en el decreto y las leyes; no se modifican para utilizar perspectiva de derechos humanos o lenguaje incluyente, ya que se modificaría el texto original, así como el sentido de su contenido.

⁶ En este apartado, por tratarse de una revisión histórica, se incluyó solamente la versión original de la Ley General de Población. Las reformas posteriores - hasta la realizada en enero de 2011, antes de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Migración y las reformas correspondientes a la LGP (25 de mayo de 2011) - se incluyen para el análisis comparativo en el siguiente apartado de la publicación. Únicamente se menciona si la materia o tema en cuestión es incluido o no en la Ley de Migración (2011).

En el Decreto de 1854 sobre extranjería y nacionalidad se establece que, como medida de control las personas extranjeras, deberán tener una carta de seguridad que sería renovada anualmente. Su vigencia era indispensable para el acceso a los derechos civiles. En cuanto a los derechos políticos, se menciona específicamente que “no gozan de los derechos políticos propios de los nacionales (Art. 19).

A su vez, en la Ley de Matriculación de Extranjeros (1861) se establece que las personas extranjeras deben matricularse y que el certificado de dicho proceso era necesario para tener acceso a los tribunales tanto para entablar demanda como para ser escuchado.

En la Ley de Extranjería y Naturalización (1886) se incluye un capítulo sobre derechos y obligaciones. Nuevamente hace la salvedad de los derechos políticos y los reserva para los ciudadanos mexicanos. Se reconoce a la migración como un “derecho natural e inherente a todo hombre [...] necesario para el goce de la libertad individual” (art. 6) y lo hace en dos vías, tanto de los mexicanos para salir como de los extranjeros para entrar al país.

Por su parte, la Ley de Inmigración de 1909 –como ya se mencionó– es una excepción y tiene como objetivo permitir la libre entrada de trabajadores extranjeros. Aunque continúa hablando de permitir la entrada a aquellos extranjeros no nocivos para el país en términos morales y sanitarios, en su exposición de motivos señala para el trato a los extranjeros el establecimiento de “reglas más de acuerdo con los principios de humanidad”. Otro punto importante es que habla de la igualdad de todos los países y razas para la libre entrada.

Un cambio radical se ve en la Ley de Migración de 1926 hacia el control y restricción de la entrada. Hay una discriminación que permea al contenido y que se enuncia en su exposición de motivos, la cual afirma que la inmigración, entendida como el ingreso de mano de obra pagada a salarios ínfimos, es lo que detona la emigración de mexicanos al extranjero en búsqueda de mejores condiciones. Persiste el reconocimiento de la migración como un derecho, aunque lo limita: “Todo individuo puede inmigrar al territorio nacional o emigrar, con las limitaciones establecidas en la Constitución [...], los tratados internacionales, la presente Ley y su Reglamento” (Art. 1).

Al igual que en el caso anterior, la Ley de Migración de 1930 reconoce el derecho a migrar, pero lo limita: “Todo individuo puede entrar y salir del territorio nacional, si llena los requisitos exigidos [...]” (Art. 1). Paralelamente, clasifica a los flujos migratorios como benéficos o perjudiciales según su mayor o menor facilidad de asimilación. Ello implica, un trato desigual entre personas que inmigran al país. Establece que “Se considera de público beneficio la inmigración individual o colectiva, de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertenecientes a razas que, por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país [...]” (Art. 60). Se faculta a la Secretaría de Gobernación para estimular la naturalización de éstos.

En la Ley de 1936, se hace el primer cambio al incluir la materia migratoria en una ley de población. Con ello, se aborda el tema desde una nueva arista: la inmigración como una solución a problemas demográficos. Lo cual implica también dar solución a los problemas que los flujos migratorios conllevan o habían generado al interior del país, así como proteger a los nacionales mediante disposiciones migratorias.

Continúa la visión de la facilitación de los flujos “benéficos” para el país, es decir, de “extranjeros de la nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción de ideología que considere adecuadas,

en el número y temporalidad que sea necesaria [...]” (Art. 7). Asimismo, se establece que se pueden delimitar tanto las actividades que pueden realizar los extranjeros (comerciales, industriales, intelectuales y artísticas) como los lugares en los que pueden establecerse. Ello implica la limitación de derechos como la libertad de tránsito, entre otros.

Por el contrario, establece que se darán facilidades para el arraigo para extranjeros que contrajeran matrimonio con una mujer mexicana (por nacimiento) o aquellos cuya fusión fuera la más conveniente para las razas del país.

La Ley de 1947 explica que el enfoque no es discriminatorio, sino que se dirige a la eficaz selección de los inmigrantes considerando las necesidades del país de incrementar su riqueza humana sin lesionar los intereses de los nacionales. Habla de facilitar la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y que sean fácilmente asimilables, con beneficio para la especie y la economía del país. (Art. 7). Las facilidades se dan entonces a inversionistas y técnicos que pudieran adiestrar a los mexicanos, así como a un proyecto de repatriación que aproveche para el desarrollo del país las capacidades adquiridas por los mexicanos durante su estancia en el exterior. También establece que se pueden promover medidas para la asimilación y el arraigo de los extranjeros, con facilidades cuando contraigan matrimonio con mexicanos por nacimiento o tengan hijos nacidos en el país.

Por otro lado, la exposición de motivos señala la necesidad de depurar a la población extranjera en México y en su contenido se limitan los derechos de los extranjeros al establecer que no podrán ejecutar actos públicos o privados sin la plena comprobación de su legal estancia. Obliga a las autoridades judiciales a comunicar al Ejecutivo la filiación de los extranjeros sujetos a proceso, en el momento de abrirse, indicando delito y resolución definitiva (Art. 72). También establece que el Registro Civil no celebrará actos en los que intervenga extranjero que no compruebe legal estancia. Si es matrimonio con mexicano, se requiere autorización de SEGOB (Art. 70). Adicionalmente, señala que “Las oficinas federales, las de los estados y los municipios, así como los notarios públicos y los corredores de comercio están obligados a exigir a extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente comprueben su legal estancia en el país.” (Art. 71). Prohíbe también dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente su legal estancia en el país y estar autorizados a trabajar por SEGOB.

La Ley de 1974, por su parte, habla de facilitar el arraigo de investigadores, científicos y técnicos; y señala que las respuestas a los problemas demográficos del país se inspirarán en sus necesidades y realidades y se apoyarán en el respeto por la libertad y dignidad de la persona. Principios que serían el fundamento de la estrategia de desarrollo. Por su parte, la política migratoria se elaboraría para lograr la satisfacción de los intereses nacionales.

Al igual que la legislación anterior, su texto tiende al control de las personas extranjeras y limita sus derechos. En este sentido, establece que quienes tengan a su servicio o dependencia económica a un extranjero deben notificar a SEGOB las circunstancias que alteren su calidad migratoria y quedan obligados a pagar los gastos de expulsión. Asimismo, mediante otros artículos que a continuación se citan, se limita el acceso a servicios públicos, lo cual conlleva a otra serie de violaciones a los derechos de las personas extranjeras, como son el derecho a la igualdad, la no discriminación, la identidad, la nacionalidad, entre otros.

“Las autoridades [...] federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, [...], los contadores públicos y corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros [...] que previamente les comprueben su legal estancia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o [...]permiso [...]. En todos los casos, darán aviso a [SEGOB].” (Art. 67)

“Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del estado civil en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación. En todos los casos deberán [...] darle aviso a [SEGOB].” (Art. 68)

“Ninguna autoridad judicial o administrativa dará trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros, si no se acompaña la certificación que expida la [SEGOB] de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratoria les permite realizar tal acto.” (Art. 69)

“Las autoridades judiciales del país están obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, en el momento de abrirse éste, indicando además el delito de que sean presuntos responsables y la sentencia que se dicte.” (Art. 72)

Asimismo, se menciona que la Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros con autorización provisional para entrar (si así lo considera) y a los que van a ser expulsados.

A partir de la Ley de 1936 se reconoce el derecho de solicitar y recibir asilo y establece la admisión provisional de los solicitantes en tanto se resuelve su situación. Así lo establecen los artículos 58 de la Ley de 1936; 41 de la Ley de 1947; y, 35 de la Ley de 1974.

Emigración

El tema se incluye a partir de la Ley de Migración de 1926 y se hace en función de darle facultades a la Secretaría de Gobernación para emitir disposiciones para evitarla; de facilitar la repatriación y de permitir la salida de trabajadores migratorios únicamente cuando comprobaran ir contratados previamente. También se menciona el apoyo que México dará a su población emigrante a través de los consulados. Este tema se excluye de la Ley de Migración de 2011, permaneciendo su regulación en la Ley General de Población y continúa pendiente la discusión en el Congreso Mexicano de crear o no una Ley específica para lo relacionado a la emigración; concretamente, para lo referente a los y las mexicanas en el exterior.

Personas extranjeras: entrada y salida del país; y tránsito por el territorio nacional

Para la definición de las personas extranjeras, se hace referencia al texto constitucional. En cuanto a la entrada de personas extranjeras, en general, el Decreto y las Leyes analizadas se enfocan a la selección

y control de las personas extranjeras tanto en su intento por ingresar a México como durante su estadía. Destaca en las Leyes de Migración de 1926 y 1930 el requisito de acreditar buena conducta, así como de tener recursos suficientes para su subsistencia (en un monto suficiente para 2 y 6 meses, respectivamente) y la entrega de una tarjeta de identificación como extranjeros en México. En la Ley de 1926 se crea el impuesto al inmigrante, cuyo monto se definía en la Ley de Ingresos y era recolectado por las autoridades migratorias. La Ley de 1930 establece que pagarán dicho impuesto todos los mayores a 6 años, con excepción de los estudiantes.

Respecto a la entrada de personas extranjeras, se establecen los requisitos que deberán ser cumplidos. En la Ley de 1926 se dispone como requisito para la entrada a México la previa inscripción ante el cónsul en el Registro de Extranjeros. La Ley de Migración de 1930 incluye facilidades para el tránsito local en las fronteras y exenta a los visitantes locales de ciertos requisitos. La Ley de 1936, por su parte, menciona que en octubre SEGOB entregaría las tablas con el número de extranjeros que podrían ser admitidos el siguiente año y las condiciones que deberán cubrirse en términos de edad, sexo, medios económicos, etc.). La edad para el pago del impuesto de Inmigración se cambia a 15 años y se establece su pago anual.

En la Ley de 1947, se crea un Fondo Común de Repatriación con los impuestos que pagan los extranjeros una sola vez. Permanece la facultad de la Secretaría de Gobernación para fijar las cuotas de internación por nacionalidades, calidades migratorias o actividades a desempeñar. Misma facultad permanece en la de 1974, incluyendo el permiso a la internación por zonas de residencia.

Con relación al tránsito por el territorio nacional, es decir, la estadía por un tiempo para la posterior salida hacia un tercer país, a partir de la Ley de 1926 se establece como plazo máximo 6 meses. En la de 1930, se menciona que de querer entrar por más tiempo deben dejar un depósito de repatriación equivalente al menos al valor del viaje de regreso. Dispone también que ya habiendo entrado con la autorización de los seis meses, si deseaba permanecer debía legalizar su estancia como inmigrante. En las Leyes posteriores, se menciona el tema en términos de transmigrantes. La Ley General de Población de 1974 indica que al transmigrante no se le podrá cambiar ni de calidad ni característica migratoria.

Deportación, rechazo o expulsión de personas extranjeras

Desde el Decreto de 1854 se establece que ante el ingreso de una persona sin pasaporte o sin cumplir los requisitos establecidos, procede la detención y posterior expulsión de la persona. La Ley de Migración de 1926 incluye en su texto las multas económicas adicionales al arresto y la expulsión.

Posteriormente esto se limita y se determinan periodos o plazos en que si una persona había vivido en el país, entonces no se procedería a su expulsión. La Ley de Inmigración (1909) establece el plazo de tres años, la de 1926 de cinco años (y con ausencia menos a seis meses). Estos periodos desaparecen en las leyes posteriores, continuando la consecuente detención, multa y deportación de aquellas personas que hubieran entrado sin cumplir los requisitos de la Ley, pretendan hacerlo o bien no tengan su tarjeta migratoria o documento equivalente con el cual se comprueba la legal estancia de una persona extranjera.

Con relación al rechazo, la Ley de 1909 habla de los no admitidos, y señala que serán reembarcados, permaneciendo hasta su partida bajo custodia en la estación sanitaria o en el lugar designado por

migración. El traslado de regreso corre por cuenta de la empresa transportadora. Estos puntos permanecen como una constante en todas las leyes posteriores.

En cuanto a las causales para el rechazo o la no admisión, se señalan en la Ley de 1909: enfermedad, niños no acompañados menores de 16 años, prófugos, mendigos, prostitutas o quien pretenda comerciar con ellas, ancianos o personas procedentes de sociedades anarquistas. En la Ley de 1926 las causales son muy similares, y se faculta a la autoridad migratoria para que con la simple presunción sea una persona considerada dentro de una de las causales y, por tanto, no admitida. Posteriormente, en la Ley de 1930 se señala como impedimento para entrar el tener algún defecto físico o fisiológico que le impidiera atender personalmente su subsistencia, minoridad y la intención manifiesta de realizar actividades no permitidas por las leyes.

Para el caso de quienes no reúnan requisitos y hubieran entrado por mar, les permite bajar provisionalmente de la embarcación en tanto se resuelve su caso, dejando un depósito o fianza, o bien si la naviera garantiza su regreso. En 1936 se prohíbe la entrada de inmigrantes trabajadores. En las leyes posteriores, se continúa estableciendo el rechazo de quienes pretendan entrar por mar, tierra y aire sin cumplir los requisitos de Ley. La constante es la prohibición del desembarco y el regreso a sus países por parte de las empresas transportadoras.

Autoridades en materia migratoria

En cuanto a este tema, de manera constante la autoridad señalada en la materia es la Secretaría de Gobernación (bajo diferentes nombres) y auxiliada por el personal de los consulados mexicanos en el exterior que dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, a partir de la Ley de 1926 habla del apoyo que los agentes migratorios pueden solicitar de las autoridades marítimas y fronterizas y de la fuerza pública para evitar la entrada o salida de determinadas personas. Lo anterior, incluyendo a personal de las capitanías de puerto, autoridades federales y locales. La Ley de 1930 específicamente señala que todas las autoridades prestarán auxilio a las migratorias para hacer cumplir la Ley, incluyendo en ello el uso de la fuerza pública.

Uno de los temas que se fue desarrollando desde la Ley de 1909 es lo relacionado al personal específico que atiende los asuntos migratorios. La Ley de 1936 establece que el servicio de migración es de carrera; esto es algo novedoso y a lo cual no se le dio continuidad en las leyes posteriores. En cuanto al personal, hasta la Ley de 1974 se habla del personal de migración interior y exterior, refiriéndose en el primer caso al personal en México y, en el segundo, al que se encuentra en las Embajadas o Consulados (y que dependen de la SRE, como se dijo anteriormente). El personal interior se divide en central, el establecido en el Distrito Federal, e interior, el que está en las entidades federativas de la República. Habla también de personal de puertos y fronteras, que son quienes apoyan en el cumplimiento de la Ley específicamente en estos puntos. Este personal desaparece en la Ley de 1974, pero es un antecedente a lo que desde hace varios años se ha querido establecer en la Frontera Sur como una patrulla fronteriza.

Otro de los aspectos que se ha desarrollado en las Leyes analizadas es la existencia de consejos. En el cuadro que a continuación se presenta se describe el desarrollo de los consejos:

Cuadro 1. Consejos

Legislación	Consejos
Ley de Inmigración (1909)	Los consejos de inmigración revisan las resoluciones de los inspectores respecto a la admisión, expulsión o exclusión. Lo hacen a petición del interesado.
Ley de Migración (1926)	No Aplica
Ley de Migración (1930)	Consejo Consultivo de Migración, con carácter de Consejo Técnico. Formado por: Secretaría de Gobernación, Departamento de Migración, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Secretaría de Agricultura y Fomento, Departamento de Salubridad Pública, y Departamento de Estadística Nacional. Se puede invitar a representantes de las Cámaras de Agricultura, Industria y Comercio, con voz informativa.
Ley General de Población (1936)	Consejo Consultivo de Población, formado por las Secretarías de: Relaciones Exteriores; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad Pública; Trabajo; Agrario; y, Asuntos Indígenas.
Ley General de Población (1947)	Consejo Consultivo de Población, integrado por las Secretarías de Gobernación; Economía Nacional; Relaciones Exteriores; Agricultura y Ganadería; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; y, Agrario.
Ley General de Población (1974)	Consejo Nacional de Población, encargado de la planeación demográfica del país, y formado por las Secretarías de: Gobernación, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, Presidencia, Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización.

Como puede verse, son consejos que apoyan ya sea para la resolución de ciertos casos o como consejos técnicos o consultivos. A partir de 1936, al incluirse la materia migratoria en la de población, los consejos igualmente se vuelven consejos de población y dejan de ser específicamente un apoyo para las autoridades migratorias. Cabe señalar que ninguno contempla participación de particulares, instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil, salvo la de 1930, que contempla la invitación a las Cámaras de Agricultura, Industria y Comercio.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA LEY DE MIGRACIÓN, INCLUYENDO ELEMENTOS DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Durante más de 35 años, la Ley General de Población (LGP) reguló el fenómeno migratorio en nuestro país. Desde una visión de gestión poblacional, reglamentó el ingreso, estancia y salida de extranjeros del territorio nacional; definió el estatus migratorio de las personas otorgándoles calidades (a razón del tiempo de permanencia) y características (de acuerdo a la actividad a desarrollar) migratorias; estableció las atribuciones de la Secretaría de Gobernación en la materia, y delimitó el procedimiento de verificación y vigilancia. Sin embargo, entre diferentes sectores y actores sociales se reconocía el desfase entre la realidad que enfrentaban las personas migrantes y la normatividad vigente.

A pesar que el texto de la Ley y su Reglamento se reformaron en algunas ocasiones, no se lograron eliminar los problemas referidos. En cambio, mediante normas secundarias, circulares internas del Instituto Nacional de Migración (INM) (algunas publicadas en el Diario Oficial de la Federación), manuales de operación, entre otras disposiciones administrativas, se intentó hacer frente a temas específicos como las visas humanitarias, el derecho a solicitar asilo y la protección complementaria.

Las principales críticas a la LGP giraban en torno a su espíritu criminalizador de la población migrante, la existencia de un conjunto de imprecisiones que acrecentaban la discrecionalidad de las autoridades, así como la falta de armonización respecto de los estándares internacionales de derechos humanos. Particularmente, se urgía a integrar el enfoque de derechos humanos en todas las etapas en que las personas migrantes entran en contacto con la autoridad: verificación, detención, deportación y regularización; garantizar los derechos a la integridad física, al debido proceso y acceso a la justicia, a la información y comunicación, y a la libertad, por mencionar algunos; así como a determinar la protección de la que gozaría la niñez, las mujeres, las personas adultas mayores, con discapacidad o solicitantes de asilo, dado que son grupos poblacionales que enfrentan situaciones particulares de vulnerabilidad.

Además, se consideraba imperativo establecer el sustento jurídico para la detención de personas extranjeras y su permanencia en las estaciones migratorias, su expulsión o deportación; eliminar la facultad discrecional para suspender o prohibir la admisión de extranjeros; suprimir las penas de prisión por infracciones administrativas; y uniformar los criterios de las oficinas centrales y regionales para la fijación de requisitos y resolución de los trámites migratorios (Sin Fronteras I.A.P., 2007). Esta necesidad se manifestó en la exposición de motivos del Anteproyecto de la Ley de Migración:

(...) la Ley General de Población vigente carece de disposiciones que garanticen el respeto a los derechos de los extranjeros independientemente de su situación migratoria y que asegure que sean tratados con dignidad durante los procedimientos de control y verificación migratoria. Además, subsisten distintas disposiciones que vulneran los derechos humanos de los extranjeros en nuestro país, [entre ellas] que se les pueda negar el ingreso al país o su cambio de calidad migratoria por estimarse “lesivos” para

los intereses económicos de los nacionales o por no ser elementos “útiles” para la comunidad.

Tras la publicación de la Ley de Migración (mayo 2011) y más recientemente de su Reglamento (noviembre 2012), se reformaron y derogaron las disposiciones que contenían la LGP y su Reglamento en lo concerniente al ingreso y salida de personas del territorio nacional, así como de la permanencia, estancia y tránsito de las personas extranjeras en México. El texto de la nueva Ley contiene algunos aspectos relevantes, entre ellos:

- a) la definición de política migratoria y sus principios rectores, diferenciándola de la política poblacional;
- b) el reconocimiento de la obligación de garantizar, a las personas migrantes independientemente de su situación migratoria, el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales;
- c) elimina la barrera de la comprobación de regular estancia para el acceso a los servicios educativos, de salud, actos civiles y procuración de justicia;
- d) determina la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Migración⁷ y agrupa sus atribuciones en un solo artículo, antes dispersas en el Reglamento de la LGP;
- e) reconoce la necesidad de brindar protección a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres embarazadas y las personas adultas mayores, en el desahogo de los procedimientos administrativos, el alojamiento en las estaciones migratorias y durante el control migratorio.

No obstante, sobre la nueva Ley también se ha dicho que *es una dicotomía entre el ámbito de lo tolerable y la violación de los derechos fundamentales* (Cruz, 2011) en tanto su exposición de motivos no se corresponde con el nivel de protección requerido por las personas migrantes. También se argumenta que no responde a los problemas y abusos que enfrentan quienes ingresan y transitan por el país, pero sobre todo preocupa que conserva la perspectiva de la migración como un asunto ligado a la seguridad nacional dado que no se eliminó la participación de elementos de seguridad pública en las acciones de control, verificación y revisión migratorias⁸; se ampliaron los tiempos de detención en las estaciones migratorias bajo ciertos supuestos; y se conserva la figura de la verificación domiciliaria. En síntesis:

Esta Ley de Migración perpetúa el modelo de control migratorio que ha caracterizado al país en las últimas décadas y reproduce lo que busca combatir en el exterior [...]: la criminalización de la migración (Guevara, 2011).

Con el propósito de identificar los avances y/o retos de la Ley en comento, enseguida se ofrece un análisis de los principales aspectos que preocupan a Sin Fronteras por su impacto en la atención de la población migrante. A manera de nota metodológica, cabe mencionar dos cosas: I) el análisis no incluye el Reglamento de la Ley de Migración debido a que no se tenía certeza de la fecha de su publicación y su contenido, cuando el equipo consultor inició su trabajo y II) para establecer el contenido de cada derecho se tomaron como referencia los *Lineamientos regionales para la protección de los derechos humanos de los y las migrantes en situaciones de verificación del estatus migratorio, detención, deportación y recepción* (2005), resultado de un ejercicio de revisión de instrumentos internacionales de derechos humanos,

7

Se crea por Ley el INM; anteriormente estaba creado por un decreto.

8

A pesar de que se anunció que se eliminaría esta participación, el artículo 96 abre la posibilidad de que cualquier autoridad colabore con el INM en acciones de control, verificación y revisión migratoria.

llevado a cabo por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, que un colectivo de organizaciones regionales⁹ dedicadas a la migración.

Objeto de la Ley. El cambio más evidente entre las leyes que se analizan es la materia que les da razón de ser. Mientras la LGP busca regular la inmigración, la emigración y la repatriación –como fenómenos poblacionales– en lo relativo a su volumen, dinámica y distribución en el territorio nacional; la Ley de Migración retoma de su antecesora la intención de normar el ingreso, tránsito, estancia y salida de los extranjeros del territorio nacional, pero encuadra dichas actividades en el marco del respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, aunque no elimina la subordinación de este objetivo a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales. Al conservar estas referencias en su texto:

[...] no modifica el paradigma desde el que se mira la migración y, por el contrario, contradice y anula la intención de reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos; al tiempo que promueve la discriminación y agudiza la vulnerabilidad de las personas migrantes [...] (Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria, 2011).

Reconocimiento de derechos. Como se dijo antes, una de las ideas que están en el núcleo del enfoque de derechos humanos es la igualdad. El artículo 1 de la Constitución, establece que en México todas las personas gozan de los derechos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que es parte el Estado. Esta idea se reafirma en párrafos subsecuentes de la misma, en que se prohíbe la discriminación con motivo de nacionalidad. Con ello, garantiza *de jure* los derechos fundamentales de toda persona dentro del territorio cualquiera que sea su procedencia e independientemente de su situación migratoria. En suma, no hay distinción constitucional entre nacionales y quienes no lo son, para el ejercicio de tales prerrogativas. Más aún en la actualidad con la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, conforme a la cual se establece que los tratados internacionales de derechos humanos cuentan con el mismo nivel jerárquico, junto con la inclusión explícita del principio *pro persona*, con el cual también se establece que todas las autoridades y de cualquier competencia están obligadas a brindar la protección más amplia posible a cualquier persona que se encuentre en territorio nacional.

En contraste, tal como estaba enunciada la LGP acentuaba la distinción entre nacionales y extranjeros. Desde el punto de vista estricto, no reconocía derechos a las personas migrantes en tanto no adquirieran la residencia permanente. En la Ley de Migración puede encontrarse mención del reconocimiento de los derechos de forma transversal: a) como uno de los trece principios a los que debe alinearse la política migratoria nacional; b) como un límite a la actuación estatal en tanto la actuación de los servidores públicos debe guiarse por el respeto de aquéllos, en todas las esferas (capacitación y profesionalización, acciones de protección, control migratorio, etcétera), y c) como condiciones mínimas para una vida digna (alojamiento en estaciones migratorias, retorno asistido, deportación, por citar algunos ejemplos). No obstante, aunque la nueva ley reconoce derechos, a lo largo de su texto su ejercicio se limita, como se verá enseguida.

Derecho a la salud. Este derecho incluye la salud física y mental. En el caso de las personas migrantes en detención, tiene que ver con la realización de una revisión médica al ingresar y recibir esta atención siempre que lo requieran durante su permanencia en una estación migratoria. También tienen derecho a que se les provean los medicamentos y tratamientos necesarios, así como obtener una copia de su

expediente médico. La atención deberá prestarse en un idioma que entienda la persona detenida o a través de un intérprete.

Las disposiciones contenidas en la LGP y la Ley de Migración incluyen mínimamente este derecho en sus disposiciones. La primera, sujetaba la atención médica a los casos en que enfermedades o accidentes pusieran en riesgo la vida de las personas migrantes. La segunda, refiere este derecho en su artículo 8 que establece que las personas migrantes –con independencia de su situación migratoria– recibirán gratuitamente y sin restricción, cualquier tipo atención médica urgente para preservar su vida. También se halla mención del derecho a la salud entre los servicios que se prestan en las estaciones migratorias, a la par de la asistencia psicológica, jurídica y a la atención de los requerimientos alimenticios (art. 109).

Derecho a la educación. Ni la LGP, ni su Reglamento contenían norma alguna en relación con este derecho. La Ley de Migración en cambio, señala que las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, tienen acceso a los servicios educativos públicos y privados, sin más restricciones que las establecidas para las y los mexicanos (art. 8). Sin embargo, pasa por alto los instrumentos internacionales de derechos humanos que mandatan que los centros de detención deberán ofrecer oportunidades educativas para las personas alojadas en ellos. Cuando tales centros carecen de recursos para ofrecer educación pueden auxiliarse de las organizaciones de la sociedad civil que tengan capacidad para ello.

Derecho a la identidad. La LGP prohibía a jueces y oficiales del Registro Civil celebrar actos en que interviniera una persona extranjera sin que se comprobara su legal estancia en el país (salvo los registros de nacimiento en tiempo de hijos e hijas mexicanas). Incluso su Reglamento les ordenaba notificar la situación irregular de las personas migrantes, a la Secretaría de Gobernación, en un plazo no mayor a 15 días. La práctica daría cuenta de la negación de servicios educativos, médicos o la procuración de justicia anteponiendo esta norma. En relación con la infancia, por ejemplo, la UNICEF afirmó que entre las condiciones que vulneran su derecho de protección se encuentran la falta o pérdida de la identidad oficial. Las y los niños afectados por estos factores son aquéllos cuyos nacimientos no son registrados, así como las y los refugiados y desplazados, entre otros.

La Ley de Migración (art. 9), revierte el sentido de la disposición que le precedió y prescribe que no podrá negarse a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de todos los actos civiles, ni la expedición de actas de nacimiento, matrimonio, divorcio, muerte y reconocimiento de hijos/as. Con todo, los dos grandes pendientes en esta materia son: i) la armonización de la normatividad que rige a los registros civiles estatales para eliminar el requisito de solicitar la comprobación de la regular estancia y el permiso expreso de la Secretaría de Gobernación para matrimonios y divorcios; ii) el derecho de las personas migrantes a mantener en su posesión sus documentos de identidad cuando están detenidas, hasta ahora planteada en términos de obligación de las personas migrantes en situación regular y iii) la prohibición de su destrucción por la autoridades migratorias.

Acceso a la justicia y derecho al debido proceso. Independientemente de su situación migratoria, las personas migrantes, tienen derecho a la procuración e impartición de justicia, señala el art. 11 de la Ley de Migración. Esta disposición difiere de la contenida en la LGP en cuanto que en aquélla prevalecía la visión de la justicia como una prestación del Estado que no podía negarse o restringirse y no la de un derecho humano inalienable. En los artículos 69, 70 y 109 de la nueva Ley se identifican los siguientes elementos que configuran el derecho al debido proceso de una persona migrante durante un procedimiento: i) ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria, sus derechos y el procedimiento al que está

sujeto; ii) asistencia de su representación consular; iii) ser oído y juzgado por autoridad responsable e imparcial; iv) derecho a ser asistido o representado legalmente; v) acceso a su expediente; vi) traducción e interpretación de los procedimientos en una lengua que se entienda.

Sin embargo, no se hace ninguna referencia a cómo pueden las personas migrantes en detención tener acceso a dicha asistencia; a ser representado por un defensor/a proporcionado por el Estado; ni a los tiempos para la preparación de la defensa. Además, no hay mención explícita al derecho al debido proceso en los casos en que la persona sea derivada a una segunda revisión o sujeta a rechazo por parte de la autoridad migratoria. Si bien señala el establecimiento de espacios adecuados para la estancia temporal, no menciona la obligación de la autoridad de respetar el derecho al debido proceso, incluyendo la información que se proporcionará a la persona, la posibilidad de tener acceso a comunicarse con alguien del exterior o de recibir asesoría o representación legal durante su estancia en dicho lugar, el acceso a traductores o intérpretes.

Por otro lado, una de las disposiciones que más preocupaba en materia migratoria era la establecida en el artículo 33 constitucional que facultaba al Ejecutivo para expulsar a los extranjeros del territorio nacional. Tras la Reforma Constitucional de junio de 2011, se restringe dicha atribución a la celebración de una audiencia previa regulada por ley. Sin embargo, a la fecha no hay una ley reglamentaria del artículo referente a la expulsión y las únicas referencias en Ley son las incluidas en los artículos 68 y 77 de la ley de Migración.

Finalmente, el artículo 111 es la disposición más controversial en esta materia; en principio, porque el ingreso irregular al país, en tanto falta administrativa, está regulado por el artículo 21 de la Constitución, el cual permite a la autoridad imponer una multa y un arresto hasta por 36 horas. El INM como autoridad administrativa no está facultado para privar de la libertad a una persona por un plazo mayor al establecido en la Constitución. Sin embargo, la Ley establece la posibilidad de detención por un lapso de 15 días hábiles y, peor aún, autoriza que este plazo se exceda hasta en 60 días hábiles o pueda darse de manera indefinida, en caso de que se interponga un juicio de amparo o cualquier recurso administrativo o judicial relacionado a su situación migratoria en el territorio nacional. Las personas migrantes, en consecuencia, son detenidas por plazos mayores a cualquiera de los contemplados en el texto constitucional por una falta administrativa. Así las cosas, no hay acceso a la justicia posible con una disposición de esta naturaleza.

Derecho al trabajo. El derecho al trabajo, entendido como la oportunidad de una persona de ganarse la vida mediante un empleo libremente escogido o aceptado está reservado a las personas migrantes en situación regular. Además, está restringido a las actividades que determinan otras disposiciones legales y administrativas. La esencia del articulado de la LGP (art. 34, 55 y 60) sobre este tema se mantiene en la Ley de Migración que condiciona el ejercicio de una actividad remunerada a la posesión de una visa, a la existencia de una oferta de empleo y al registro del empleador ante el Instituto Nacional de Migración.

Esta norma acarrea dos dificultades, por un lado, incluso las personas migrantes en situación regular se emplean en trabajos informales a partir de sus propios recursos y, por otro, en la práctica sujeta al empleador a una serie de condicionamientos administrativos que inhiben la contratación de las personas migrantes. Adicionalmente, vincular el documento migratorio de una persona a un empleador restringe su libertad de cambiar de ocupación y en ocasiones es causa de abusos y violaciones a derechos humanos como percibir salarios ínfimos o ser sujetos de trabajo forzado. Esta situación se agrava al considerar que la pérdida del trabajo es causal para que una persona quede en situación migratoria irregular, y ello derive

en su detención y deportación. Finalmente, un aspecto pendiente de la Ley tiene que ver con la omisión de la posibilidad de ofertar trabajo -opcional, voluntario y remunerado- en los centros de detención.

Libertad de tránsito. La Ley de Migración reconoce el derecho al libre tránsito en su artículo 7, al tiempo que señala que tiene limitaciones. En otros artículos ordena que una persona debe comprobar su nacionalidad y situación migratoria ante las autoridades, incluso fuera de los lugares destinados al tránsito internacional. En su art. 97 señala que el Instituto Nacional de Migración podrá llevar a cabo revisiones migratorias dentro del territorio nacional a efecto de comprobar su legal estancia. En la práctica esto se ha traducido en redadas, operativos en vías del tren, volantas y retenes.

A la revisión de la documentación de las personas que pretenden ingresar o salir del país, así como a la inspección de transportes en los lugares destinados al tránsito internacional de personas se les considera acciones de control migratorio, tal como está definido en el artículo 81 de la Ley en comento. En tales acciones, el INM se auxilia de la Policía Federal. De manera paralela, establece en el art. 96 la posibilidad de que “las autoridades” -sin especificar cuáles o qué nivel de gobierno- colaboren con el Instituto en sus funciones de control, verificación y revisión migratoria. Esta disposición, en lo referente a la revisión migratoria, es inconstitucional pues vulnera los artículos 11 y 16. El primero señala el derecho de las personas a moverse en el territorio nacional sin necesidad de salvoconducto, pasaporte u otro requisito semejante mientras que el segundo prescribe el derecho a no ser molestado en su persona, posesiones, familia y domicilio sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad que funde y motive el procedimiento.

A este respecto, se ponen en la mesa tres preocupaciones: i) se amplía la discrecionalidad de las autoridades migratorias para fijar puntos de revisión en el territorio nacional; ii) la presencia de la Policía Federal refuerza la perspectiva criminalizadora de la migración a la vez que desconoce el historial de detenciones y diligencias arbitrarias llevadas a cabo por los efectivos policiacos y iii) no existen criterios objetivos para que la autoridad pueda diferenciar a un nacional de un extranjero y le solicite comprobar su identidad o nacionalidad. Es de esperarse entonces que las características físicas, raciales o étnicas sean usadas como criterios de discriminación. Además obliga, por ende, a toda persona mexicana a portar una identificación oficial en todo momento.

Derecho a la no discriminación. La no discriminación es a la vez un principio explícitamente incorporado en los tratados internacionales de derechos humanos, un derecho que mandata a los Estados velar por la observancia y disfrute de tales derechos sin distinción por motivo alguno. Como se revisó en el capítulo anterior, la LGP y su Reglamento fueron elaborados desde una perspectiva de atracción e integración selectiva de las migraciones, por ello no era posible hallar referencias al derecho a la no discriminación en ambos instrumentos, al contrario, contribuían a la existencia de un régimen de diferenciación entre nacionales y extranjeros.

En el texto de la Ley de Migración encontramos menciones a la no discriminación como principio enlistado entre los ejes que sustentan la política migratoria del Estado mexicano (respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria; y equidad entre nacionales y extranjeros), y como derecho en los artículos 66 y 67 que expresamente establecen que “la situación migratoria de una persona no impide el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los acuerdos internacionales” y, “las y los migrantes tienen derecho a ser tratados sin discriminación”. Sin embargo, en el texto de la Ley existen diversas disposiciones que acarrear actos

de discriminación por parte de las autoridades, entre ellos: la sujeción a revisiones migratorias y otro, la cancelación de la residencia temporal o permanente por estar sujeto a un proceso penal.

Libertad personal. Las estaciones migratorias son las instalaciones que el Instituto Nacional de Migración ha establecido para “alojar” a los extranjeros en tanto se resuelve su situación migratoria. En opinión de Javier Cruz (2011) *este término es un eufemismo de la privación de la libertad*. En este sentido, tal definición no se diferencia sustantivamente de la contenida en la LGP, donde se reconoce explícitamente que el alojamiento es una medida de aseguramiento de los extranjeros.

Los derechos que tiene una persona migrante al ingresar a una estación migratoria son: i) conocer sus derechos, garantías y el motivo de su presentación; ii) notificarle al consulado del cual es nacional, salvo en el caso de personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y personas refugiadas; iii) regularizar su situación migratoria; iv) derecho a ser asistido o representado legalmente; v) recibir servicios médicos y asistencia psicológica y jurídica; vi) recibir alimentos tres veces al día; vi) ser entregado en custodia a su representación diplomática o a una persona moral o institución de reconocida solvencia; vii) alojarse en instalaciones sin hacinamiento, separados los hombres y las mujeres y, con espacios de recreación deportiva y cultural.

Las leyes que se analizan mantienen el mismo espíritu en este tema y no reconocen explícitamente la existencia de privación de la libertad de las personas migrantes mediante la detención en estaciones migratorias o lugares provisionales habilitados. Mientras la LGP y su Reglamento hacen referencia al procedimiento de aseguramiento, la Ley de Migración lo integró como un capítulo sobre derechos de las personas alojadas. No obstante, también establece la posibilidad de habilitar estancias provisionales (art. 106), lo que en sí mismo representa un retroceso pues podría crear las condiciones idóneas para la violación de los derechos humanos de las y los migrantes además de eliminar la certeza respecto al lugar en que estarán alojados.

Derecho a la unidad familiar e interés superior del niño. Al tomar decisiones en materia migratoria, las autoridades deberán anteponer el principio de unidad familiar y el interés superior del niño/a. Ambos implican ponderar los efectos o consecuencias de sus actuaciones sobre todos los miembros del grupo familiar, en el primer supuesto; y en el bienestar de las y los niños en el segundo. Como en otros casos, son considerados criterios transversales a la política migratoria nacional, enlistados en el artículo 2 de la Ley de Migración. Su importancia radica en que permean las disposiciones relativas a la internación, estancia, regularización y salida de los extranjeros.

Particularmente, en relación con la entrada en el territorio nacional se especifica en el artículo 54 que las y los migrantes pueden ingresar con, o solicitar posteriormente que, su padre o madre, cónyuge o concubino/a, hijos/a, hermanos/as ingresen al país bajo la misma condición migratoria. Esta norma amplía las posibilidades de que disponía una persona extranjera en la LGP, pues únicamente contemplaba el ingreso del o la cónyuge como dependiente económico o sus hijos/as no mayores de edad. Además, sólo posibilitaba la internación y permanencia legal en el país a las personas extranjeras que contrajeran matrimonio con un/a mexicano/a o con hijos nacidos en México. No obstante, a la vez que amplía el espectro de lazos familiares, también limita otras posibilidades, ya que se limita a los supuestos incluidos en la Ley y con ello no se puede pedir el ingreso de personas con otros vínculos, como el de amistad.

Los principios de unidad familiar e interés superior también se enuncian como un derecho de las personas detenidas en estaciones migratorias en lo relativo a áreas separadas para hombres, mujeres, niños/as y adolescentes. La LGP igualmente establecía que el aseguramiento de las familias tendría lugar en una misma instalación que permitiera su convivencia diaria.

Por otro lado, la Ley de Migración posibilita que las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en situación irregular puedan regularizar su situación migratoria (art. 112) o accedan a una condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias (art. 74). Esto, atendiendo al interés superior del niño, mismo que será determinado bajo un procedimiento desarrollado en su Reglamento. Si bien con estos artículos la Ley pretende atender a este grupo a partir del interés superior del niño, no es clara sobre cómo protegerá este principio o qué autoridades estarán involucradas en ello. Asimismo, no contempla la determinación del interés superior del niño en caso de que vengan acompañados. En este caso, se da por hecho que su interés está cubierto con permanecer en detención con su familiar y el ser deportado.

Derecho a solicitar asilo. Las personas migrantes que desean solicitar asilo tienen derecho a pedir el reconocimiento de dicha condición dentro de un procedimiento justo e imparcial. Hasta el año pasado, los instrumentos que regulaban la protección de las personas refugiadas eran la LGP y su Reglamento. Además de ser escuetos, no establecían con claridad cuál era el procedimiento que una persona debía seguir desde que solicitaba asilo hasta que era reconocida como refugiada. Las disposiciones del Reglamento más bien señalaban las condiciones a las que se sujetaba el/la solicitante, entre ellas, las actividades a las que podía dedicarse, el lugar de su residencia, obligación de manifestar su cambio de domicilio y estado civil, derecho de internar a su cónyuge e hijos.

La Ley de Migración integra un elemento innovador al tema del derecho de asilo, a saber, el otorgamiento de visa por razones humanitarias (en tanto dura el procedimiento de reconocimiento) y de la condición de estancia como residente permanente (una vez reconocida la persona como refugiada). No obstante, se ha alertado que la Ley de Migración no contempla algunos aspectos importantes en relación con este tema: i) no especifica las acciones que debe implementar la autoridad para llevar a cabo la detección de solicitantes de asilo, principalmente en situaciones de segunda revisión, rechazo y al momento de la presentación en las estaciones migratorias; ii) no refleja todas las garantías de debido proceso que deben observarse en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado; y, iii) establece que la autoridad migratoria puede retener documentos de identidad o situación migratoria si presume que son apócrifos y notificará a la autoridad competente, sin establecer una salvedad para el caso de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado o personas que requieran de una protección especial.

I. CASOS RELEVANTES

Como se ha visto a lo largo de los apartados, la legislación en materia migratoria ha ido incluyendo de manera evolutiva una perspectiva de derechos humanos. La Ley de migración, a diferencia de sus predecesoras, parte del reconocimiento de los y las migrantes como sujetos de derechos y explícitamente establece la obligación de la autoridad de tratar a las personas migrantes sin discriminación, independientemente de su situación migratoria. Asimismo, reconoce explícitamente algunos derechos, incluyendo el acceso a la salud, a la justicia, el derecho al debido proceso y a la educación, entre otros.

Si bien lo anterior es un avance, continúa habiendo pendientes en la transversalización de las perspectivas de derechos humanos, género y edad. La Ley de Migración plantea derechos que se traducen en obligaciones explícitas e implícitas para diferentes autoridades en su trato diario hacia las personas migrantes. No obstante, se pueden identificar en su propio texto tanto limitaciones a los derechos reconocidos que propician la aplicación discrecional de la norma y contradicen el espíritu de protección de la Ley, como la falta de mecanismos para hacerlos efectivos. Esto es especialmente importante ya que con ello se corre el riesgo de que en la práctica perduren las violaciones a los derechos humanos de la población migrante.

A través de la atención directa a personas migrantes las organizaciones pueden analizar la aplicación de las leyes por parte de las autoridades y si éstas realmente cumplen su objetivo. De igual forma, se pueden identificar aquellos apartados que necesitan ser reformados en beneficio de esta población.

En este apartado, se retoman quince casos seleccionados por las organizaciones Sin Fronteras (13 casos) y Frontera con Justicia – Casa de Migrante de Saltillo (2 casos) para realizar un análisis que permita, por un lado, identificar si la Ley de Migración efectivamente protege y beneficia de mejor manera a la población migrante en relación a lo que hacían la Ley General de Población y su Reglamento. Por el otro, identificar propuestas de reformas a la Ley o de política pública que contribuyan a un mejor cumplimiento del espíritu de la Ley de Migración.

Cabe señalar que para el análisis de los casos de las personas migrantes que se incluyen a continuación se consideraron como marco normativo tanto la Ley General de Población y su Reglamento como la Ley de Migración. Lo anterior, considerando si al momento de brindar la atención a las personas había ya entrado en vigor o no la Ley de Migración (26 de mayo de 2011, en lo general, y 9 de noviembre de 2012 en aquellos artículos, fracciones y párrafos señalados en los transitorios de la propia Ley). El Reglamento de la Ley de Migración no se consideró en este análisis ya que al momento de iniciarse la presente investigación era todavía un anteproyecto en revisión ante la Comisión para la Mejora Regulatoria (COFEMER).

A partir de este marco legislativo, en el análisis de cada uno de los casos se identifica el o los derechos violentados y se hace una reflexión respecto del grado de avance o retroceso en el acceso a dicho derecho, así como de las modificaciones necesarias para mejorarlo. A continuación se presentan los casos, señalando las problemáticas identificadas.

Acceso a la regularización migratoria

En este tema se identificó, a través de los casos, que los artículos 132, 133 y 134 de la LM que abordan el tema de la regularización migratoria no son claros, lo cual está dando lugar a una interpretación de la norma que lleva a la negación de los trámites de regularización ya que se limitan las respuestas positivas a los supuestos enumerados en el artículo 133 de esta misma.

“Artículo 132. Los extranjeros tendrán derecho a solicitar la regularización de su situación migratoria, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos [...]

Artículo 133. El Instituto podrá regularizar la situación migratoria de los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y manifiesten su interés de residir de forma temporal o permanente en territorio nacional [...] Con independencia de lo anterior, tienen derecho a la regularización de su situación migratoria los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

I. acredite ser cónyuge, concubina o concubinario de persona mexicana o de persona extranjera con condición de estancia de residente;

II. acredite ser padre, madre o hijo, o tener la representación legal o custodia de persona mexicana o extranjera con condición de estancia de residente;

III. Que el extranjero sea identificado por el Instituto o por autoridad competente, como víctima o testigo de algún delito grave cometido en territorio nacional;

IV. Que se trate de personas cuyo grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido, y

V. Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes que se encuentren sujetos al procedimiento de sustracción y restitución internacional de niños, niñas o adolescentes

Artículo 134. Los extranjeros también podrán solicitar la regularización de su situación migratoria, salvo lo dispuesto en el artículo 43 de esta Ley, cuando:

I. Habiendo obtenido autorización para internarse de forma regular al país, hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, siempre y cuando presenten su solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes al vencimiento del período de estancia autorizado, o

II. Realicen actividades distintas a las que les permita su condición de estancia. [...]”

Caso 1

Perfil de la persona	Solicitante de asilo no reconocido / Migrante Hombre, 50 años, Salvadoreño
Lugar	Saltillo, Coahuila
Derecho(s) violentado	Derecho a solicitar asilo / derecho al trabajo / certeza jurídica en la regularización migratoria

Descripción del caso y problemática identificada	La persona solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado en agosto de 2011, ya que salió de su país debido a amenazas de muerte por parte de la Mara 18. La solicitud se presentó en la Delegación de Coahuila del INM. Se aceptó su solicitud, pero no se le informó que debía ir a firmar semanalmente. Al no acudir se dio su trámite como inconcluso. En enero de 2012 el INM le informó que su trámite se había cancelado. En febrero envió una nueva solicitud, pero la COMAR no consideró procedente el reabrir el caso. En mayo consigue un empleo y acude al INM a solicitar su regularización migratoria, llevando su pasaporte y carta de oferta de empleo. INM le fijó requisitos adicionales (copia de identificación del empleador, pago de derechos y carta del interesado solicitando la regularización). Cumplió los nuevos requisitos y aun así su trámite fue rechazado. La notificación en sentido negativo se le entregó hasta septiembre, fundamentando su decisión en los artículos 133 y 134 de la Ley de Migración.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Arts. 227 y RLGP Arts. 106 – para el recurso de revisión
Artículos de la Ley de Migración involucrados	Arts. 69 – para solicitar su regularización Arts. 132, 133, 134 – para negar la regularización

Caso 2

Perfil de la persona	Migrante Hombre, 20 años, Hondureño
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho al trabajo / certeza jurídica en la regularización migratoria
Descripción del caso y problemática identificada	El migrante ingresó a México en 2012 y ese mismo año inició su trámite de regularización. Su regularización le fue negada, aun cuando se cumplió con los requisitos solicitados, incluyendo la carta oferta de trabajo y la presentación de pago de impuestos del empleador. La negativa se emite con un error en su nacionalidad. Acude a Sin Fronteras para pedir apoyo y se presenta un recurso de revisión que sigue sin respuesta por parte de la autoridad.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Arts. 227 – para el recurso de revisión
Artículos de la LM involucrados	Arts. 133, 134 y 135 – para solicitar su regularización y para negársela

Como puede verse, los supuestos del artículo 133 están siendo tomados como los únicos bajo los cuales se puede regularizar a una persona migrante. Aunque el párrafo segundo del art. 133 establece claramente que los supuestos se establecen “con independencia a lo anterior”, el criterio de interpretación está siendo que sólo quienes caen en estos supuestos son regularizados. Para evitar esta situación, se deben establecer criterios de interpretación claros que no contrapongan lo establecido en el art. 132 respecto al derecho a solicitar la regularización de la situación migratoria y los supuestos del artículo 133.

Adicionalmente, es necesario que haya una claridad en los requisitos solicitados para tener certeza jurídica sobre el procedimiento. Aunque este tema se debería detallar más en el Reglamento de la Ley de Migración, a partir de los casos se identificó la importancia de que se conozcan desde el inicio del trámite los requisitos totales y que el personal del INM no pueda solicitar requisitos adicionales una vez iniciado el trámite. Ello implica una aplicación discrecional de la norma y reduce la certeza jurídica de las personas.

En ambos casos se identifica una violación al derecho al trabajo, ya que las personas migrantes contaban con una oferta de empleo formal y al negárseles su regularización se pierde esa oportunidad. Con los criterios de aplicación de la norma se está anteponiendo la situación migratoria de la persona al acceso al trabajo.

Caso 3

Perfil de la persona	Migrante Hombre, Salvadoreño
Lugar	Saltillo, Coahuila
Derecho (s) violentado	Certeza jurídica en la regularización migratoria / derecho a la protección del Estado (materializado en la condición de estancia por razones humanitarias)
Descripción del caso y problemática identificada	El migrante vivió varios meses en Saltillo, donde trabajaba. En agosto de 2012 acudió al albergue a comentar que un grupo de jóvenes lo asaltaron y golpearon, quitándole su dinero e identificaciones. Él manifestó que quería presentar una denuncia y saber si podía solicitar una “visa humanitaria”. El migrante sabía que existía la visa por una charla que recibió de parte de la CNDH en el albergue. Presentó su solicitud vía internet y sus documentos físicamente ante el INM. Se le fijó como único requisito presentarse ante el INM. Su solicitud fue rechazada, argumentando que no se podía probar la gravedad del delito del cual fue víctima. Se le informó también que debía abandonar el país en un plazo de veinte días naturales. Ese mismo día el migrante presentó copia de la averiguación previa en la que se califica el delito como grave. Esto no modificó la decisión del INM.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	RLGP Art. 227 – para el recurso de revisión
Artículos de la LM involucrados	Arts. 132, 133 y 134 – para fundamentar el rechazo a la solicitud de regularización Art. 137 fracc. II – para emitir la resolución informando que debe salir del país en un plazo de veinte días naturales.

Caso 4

Perfil de la persona	Migrante Mujer, 39 años, Guatemalteca
Lugar	Pachuca, Hidalgo / Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho a la protección del Estado (materializado en la condición de estancia por razones humanitarias)
Descripción del caso y problemática identificada	Ingresó a México con sus cinco hijos (todos nacidos en el extranjero) y vivió con su pareja mexicana durante dos años. Viviendo con él sufrió agresiones físicas graves por parte de la familia de su pareja. Durante la resolución de su caso por los hechos de violencia, la autoridad municipal puso a la mujer a disposición del INM y fue trasladada de Hidalgo a la estación migratoria del Distrito Federal. La mujer presentó una declaración de hechos asistida de las agresiones sufridas. La autoridad migratoria le da un plazo de treinta días para iniciar su trámite de regularización en virtud de su vínculo familiar con un mexicano. Sin Fronteras la apoyó en su regularización y la de sus hijos, pidiendo se considerara la multa en virtud de la violencia sufrida. El INM solicitó entre los requisitos la averiguación previa. Su trámite y el de sus hijos fue autorizado; el de ella, como no inmigrante visitante. Para su prórroga, en 2009 le imponen una multa por cada uno de \$589.00 (M.N.). Adicionalmente le solicitan documentos que entregó previamente al INM y que ya no tiene, como las actas apostilladas de los niños y la niña. Conseguirlos le implicaba salir del país y llevarse a sus hijos e hija o bien dejarlos encargados. No podía llevárselos por su situación irregular y por la situación económica y el gasto que ello implicaría. Al no poder conseguir dichos documentos ni poder pagar la multa, quedan de manera irregular en el país desde noviembre de 2009.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP. Arts. 3 y 7 – para solicitar el no cobro de multas RLGP Art. 114 – para la declaración asistida de hechos RLGP Art. 209 – para establecer el plazo de 30 días LGP Art. 42 y RLGP Art. 162 – para autorizar la regulación migratoria
Artículos de la LM involucrados	No se utilizó pues no había entrado en vigor, pero haciendo una extrapolación, se hubiera utilizado el art. 52.

Al igual que en los casos anteriores en el Caso 3, el Instituto Nacional de Migración está utilizando los artículos 132 al 134 para fundar la respuesta negativa a una solicitud de regularización. Lo particular de los casos 3 y 4 radica en que se está solicitando la condición de estancia por razones humanitarias. Misma que conforme al artículo 52 puede otorgarse por:

“a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional. [...] Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con

permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente; [...]

En el Caso 3, de haber tenido dicha claridad se hubiera presentado copia de la denuncia. De igual forma, hubo violación de la norma ya que la Ley no establece que debe ser un delito grave ni especifica que debe presentarse la denuncia del delito. El INM no se lo fija como requisito y, sin embargo, le negaron su documento migratorio basándose en que no presentó la denuncia para probar que se trataba de un delito grave. Con ello, nuevamente la autoridad niega la regularización a la persona mediante el establecimiento de requisitos no establecidos en la Ley. Esto no brinda certeza jurídica a la persona, pues no se sabe la norma en la que se establece el requisito que el INM le solicitó.

Por otro lado, no es clara en cuanto a la denuncia del delito, ya que en el artículo 52 no se dice explícitamente que se debe denunciar el hecho como requisito para obtener la condición de estancia en cuestión. Sin embargo, se menciona a la duración del proceso como plazo de vigencia de la condición de estancia. Esta falta de claridad da pie a que la autoridad aplique de manera discrecional la norma, pudiendo o no solicitar la denuncia del delito para el otorgamiento de la condición de estancia.

Por lo anterior, se propone hacer una revisión del texto del artículo 52 de manera que se determine explícitamente si la denuncia del delito es o no un requisito que debe cumplir la persona que solicita su regularización bajo esta figura. Esto daría mayor certeza jurídica. Cabe destacar que la persona no debería ser forzada a denunciar. De igual forma, la denuncia no debería limitarse a una denuncia penal. El Caso 4 ayuda a visibilizar esto. Con la declaración de hechos asistida debería haber sido suficiente para que el INM otorgara a la mujer migrante la visa humanitaria (conforme a la LGP y la circular vigente al momento). Se tienen documentadas buenas prácticas en las que la denuncia ante alguna otra instancia, como un organismo público de derechos humanos, bastaba para la obtención de la visa humanitaria conforme a la legislación anterior. Si la persona tiene acceso a servicios de salud, se puede dejar constancia de la situación, así como del estado físico y psicológico de la persona. Dichas constancias deberían ser también suficientes. Otras instancias que pueden emitir dicha constancia son, entre otras, los sistemas DIF y los organismos públicos de atención a la mujer.

De igual forma, el caso muestra la discrecionalidad con la que la autoridad permitía el acceso a la visa humanitaria, ya que a pesar de que la mujer migrante habría podido recibirla, no se le documentó con tal visa. Bajo la Ley de Migración, la resolución y, por ende, el desarrollo del caso hubiera sido diferente, ya que se le hubiera podido documentar con la condición de estancia por razones humanitarias. Con esto, adicionalmente, ella hubiera tenido permiso para trabajar y la posibilidad de solicitar su regularización como residente permanente.

Finalmente, en el Caso 4, se señala el tema del cobro de multas y solicitud de documentos que ya forman parte del expediente. Al establecer los montos, la autoridad migratoria no consideró que se trataba de una familia y que la migrante debía pagar el monto establecido para ella y sus cinco hijos. La suma de los montos establecidos fue desproporcional a los ingresos de la migrante, por lo que no los pudo pagar y, como consecuencia, ella y sus hijos quedaron de manera irregular en el país, con las consecuencias que para su seguridad y derechos conlleva.

Adicionalmente, el INM no debería solicitar de nuevo documentos que ya forman parte del expediente

pues ello implica costos y trámites que debe solventar la persona migrante y, como en el caso presentado, pueden ser la causal de que la persona no pueda terminar su trámite. Por otro lado, aludiendo a la simplificación de trámites administrativos, tampoco deberían solicitarse estos documentos, ya que si la persona cuenta con un expediente, el número de folio del mismo debería bastar para que el INM verifique su contenido y solicite únicamente aquellos que no se hubieran entregado previamente.

Aunque por las fechas en que se dio la respuesta del INM el caso fue resuelto conforme a la Ley General de Población, el resultado no hubiera sido diferente aplicando la Ley de Migración, ya que tampoco se establece la consideración de los montos de las multas cuando se trata de una familia, por el contrario, éstas han aumentado considerablemente. Además, ahora es más complicado apelar a los supuestos de exención de pago de derechos contemplados en la Ley Federal de Derechos, en virtud de los requisitos de regularización. Es contradictorio que, por un lado se debe acreditar un ingreso determinado para poder acceder a la regularización migratoria para acreditar “solvencia económica” y, por otro, se debe acreditar “insolvencia” para ser exenta del pago de derechos. Asimismo, estos montos también aumentaron de manera desproporcionada a las posibilidades de las personas, sobre todo aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad como en el caso presentado.

Caso 5

Perfil de la persona	Migrante / Migrante Mujer, 44 años, Haitiana / Mujer, 17 años, Haitiana
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho a la educación / derecho al debido proceso
Descripción del caso y problemática identificada	La migrante acudió a Sin Fronteras pidiendo apoyo para internar a sus hijos (ambos menores de 18 años); ella contaba en el momento con documento migratorio de no inmigrante visitante. Se presentó la solicitud y el INM autorizó ambas internaciones con documento migratorio como no inmigrante dependiente económico. El 19 de mayo de 2011 se solicitó el cambio de calidad migratoria de sus hijos y de ella. La solicitud de su hija mayor se declaró como improcedente en virtud que el documento migratorio que tenía, contenía mal unos datos de la niña (su fecha de nacimiento) por un error en la impresión de dicho documento y, adicionalmente, se le notificó el cobro de \$2,800.00 (M.N.) por el cambio de calidad migratoria de cada uno y \$699.00 (M.N.) por la inscripción en el Registro Nacional de Extranjeros. Un despacho privado realizó la documentación de la titular y su hijo pagando dichas cantidades (vieron una nota en un periódico electrónico y se interesaron en apoyarla). Respecto de la hija, se interpuso recurso de revisión solicitando se dictara una nueva resolución. En junio de 2012 se pide la regularización de la misma hija y es autorizada. A pesar de ello, no se ha emitido el documento, argumentando que el sistema no permite que se ingrese una nueva respuesta en sentido favorable. Adicionalmente, perdió su antigüedad migratoria por esa razón.

Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Art. 42 – para la internación LGP Arts. 64, 75, 149, 150 – para la resolución del INM RLGP Art. 227 – para el recurso de revisión
Artículos de la LM involucrados	Art. 130 – para el recurso de revisión

Este caso se incluyó ya que, a pesar de que la respuesta fue favorable y se autorizó la regularización de la hija, se identificaron tres situaciones preocupantes. La primera de ellas es que el INM declara improcedente la solicitud de cambio de calidad migratoria sin haber dado un plazo para subsanar los requisitos omitidos, como lo señala el artículo 130 de la Ley de Migración, que se cita. Ello es una violación al derecho al debido proceso de la persona, ya que no se le respetó este paso en el procedimiento al que estaba sujeta.

“Artículo 130. Si el interesado no cumple con los requisitos aplicables al trámite migratorio que solicita, la autoridad migratoria lo prevendrá conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y le otorgará un plazo de diez días hábiles a partir de que se le notifique dicha prevención para que subsane los requisitos omitidos. En caso de que no se subsanen los requisitos, se desechará el trámite.”

La segunda consiste en que por una cuestión técnica del sistema del INM no se ha podido emitir el documento migratorio de la niña. Con ello, la persona quedó en un estado de incertidumbre pues cuenta con la autorización de su trámite, pero no con el documento que lo compruebe. Adicionalmente, la autoridad está violando el artículo 58 de la Ley de Migración, que establece el derecho a contar con un documento migratorio:

“Artículo 58. Los extranjeros tienen derecho a que las autoridades migratorias les expidan la documentación que acredite su situación migratoria regular una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento. [...]”.

Esta situación es relevante ya que, por una cuestión técnica la autoridad incurre en una violación a la norma que se traduce en una afectación directa a la certidumbre jurídica de la persona y que conlleva el que la persona tampoco pueda acceder a otros derechos y servicios. Lo cual está relacionado con la tercera situación que surge del análisis del caso. Durante el tiempo en que la niña ha estado sujeta al procedimiento administrativo quedó sin una constancia de su documento migratorio y eso implicó que perdiera su lugar en la escuela, violentándose como consecuencia su derecho a la educación.

Caso 6

Perfil de la persona	Migrante Hombre, 28 años, Hondureño
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho al debido proceso

Descripción del caso y problemática identificada	En 2012 el migrante solicitó su regularización migratoria ante el INM, que le fijó los requisitos a cumplir y el monto del pago que debía ser cubierto. Un mes después se le notificó la resolución negativa por no cumplir los requisitos solicitados. La notificación se hizo acabando la comparecencia ante la autoridad, no dándole tiempo para cumplir con los requisitos establecidos en el oficio de prevención.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	No Aplica
Artículos de la LM involucrados	Art. 133 - para presentar la solicitud de regularización. Art. 133 y 137 – para fundamentar la negativa y emitir la orden de salida del país, respectivamente.

Al igual que en el caso anterior, hay una violación por parte de la autoridad del artículo 130. De manera adicional, se destaca que en la comparecencia ante la autoridad no se permitió la entrada a su representante legal. Ello es una violación al derecho al debido proceso garantizado por la Ley de Migración en su artículo 11.

Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

Adicionalmente, se viola la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al no respetarse el derecho de la persona de presentar documentos adicionales a través de una prevención que debe hacer la autoridad, en este caso, el INM y se niega el trámite desde la primer promoción hecha por el migrante.

Regularización a personas en condiciones de vulnerabilidad o que requieren atención especial

Dentro de los flujos migratorios viajan personas que requieren especial atención por las condiciones de vulnerabilidad en las que están. Entre ellos, se encuentran los niños y niñas; adultos mayores; y, solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, entre otros. De igual forma, algunas personas migrantes pueden enfrentar situaciones que los coloquen en condiciones de vulnerabilidad y que requieran de una protección o atención especial por parte del Estado. El reto para la Ley y la política migratoria es poder identificar estos casos y atenderlos de manera oportuna, respondiendo a supuestos y criterios claros que delimiten la actuación de la autoridad.

Tomando en consideración lo anterior, el primero de los principios de la política migratoria que se menciona en el artículo 2 de la Ley de migración es el del respeto irrestricto de los derechos humanos, y bajo este principio debe aplicarse la Ley.

*“[...] Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:
Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros,*

sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. [...]”.

Caso 7

Perfil de la persona	Migrante, Hombre, 60 años, Guatemalteco
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho al trabajo / certeza jurídica en la regularización migratoria
Descripción del caso y problemática identificada	El migrante entró a México en 1986 con una FM3. Permaneció en el país de manera regular hasta 2008, año en que ya no pudo renovar su documento por falta de recursos económicos. El INM no consideró su situación financiera. En 2012 solicitó apoyo a Sin Fronteras para regularizar su situación migratoria. Nuevamente el INM le impuso una multa y le hizo llegar una carta de prevención para que acreditara su capacidad económica y el comprobante de pago de derechos. Un mes después le solicitaron el alta ante la SHCP, pago de impuestos y pago de derechos y sanción administrativa por estancia irregular. Todos los requisitos fueron cumplidos. El migrante trabajaba de manera independiente, vendiendo periódicos. No obstante, el trámite se da por desistido por no cumplir con los requisitos y le dan diez días para salir del territorio nacional. Se presentó recurso de revisión que sigue pendiente de resolución argumentando que el INM no contempló la situación especial del extranjero por su situación económica y edad. Tampoco consideró los 26 años de residencia en México.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Art. 42 y RLGP Arts. 114, 146 y 162 – para solicitar la regularización migratoria. RLGP Arts. 111 y 162 – para la acreditación de la capacidad económica LGP art. 75 – para el desistimiento del trámite RLGP Art. 227 – para el recurso de revisión
Artículos de la LM involucrados	Art. 138 - para imponer la multa

Cabe destacar, de manera adicional a lo que ya se ha mencionado sobre la certeza jurídica, que el migrante, conforme a la Ley de Migración artículo 132, pudo haber accedido a su regularización migratoria:

“Artículo 132. Los extranjeros tendrán derecho a solicitar la regularización de su situación migratoria, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: [...] II. Que la documentación con la que acrediten su situación migratoria se encuentre vencida, [...]”.

El INM al emitir su resolución negativa no consideró los 26 años de residencia de la persona en el país. Durante este tiempo, se generan vínculos que deberían considerarse para facilitar la permanencia de una persona en el territorio nacional. De manera complementaria, el INM debió considerar la edad de la persona. Al tener casi 60 años de edad, se debió de haber procedido en función de protegerlo. Si bien la

edad de la persona no implica *per se* que la persona esté en condiciones de vulnerabilidad, el INM sí debió considerar este elemento para otorgar facilidades para su regularización. Ninguno de estos dos factores está contemplado en la Ley de manera explícita, lo cual implica un vacío en la protección de los derechos humanos de la protección migrante.

Considerando el espíritu de protección con el que fue concebida la Ley de Migración y que se expresa en su exposición de motivos y en los principios señalados en el artículo 2, se propone incluir estos dos factores (edad y tiempo de residencia en el país) entre los criterios que el INM debe considerar para otorgar la regularización migratoria de una persona. Definiendo bien estos criterios, se beneficiaría a la población y se limitaría la actuación discrecional de la autoridad. Ambos factores se pueden incluir en la Ley y su Reglamento en concordancia con el principio de congruencia que se incluye en el artículo segundo de la Ley de Migración.

Caso 8

Perfil de la persona	Migrante Hombre, 12 años, Guatemalteco
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho a solicitar asilo / interés superior del niño
Descripción del caso y problemática identificada	En el año 2010 el niño solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado y fue reconocido como tal. La COMAR solicitó al INM su salida de la estación migratoria para iniciar su trámite migratorio. Su documento migratorio le fue emitido como no inmigrante refugiado con vigencia hasta agosto de 2011. En noviembre de 2011 se solicitó la declaratoria de inmigrado y el INM emitió oficio de prevención para que presentara ciertos documentos requeridos. En marzo de 2012, el INM emitió un oficio informando una sanción por \$1,247.00 (M.N.) por encontrarse de forma irregular en el país. Se recurrió esta decisión y sigue pendiente la respuesta.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Art. 42 – para otorgar el documento migratorio RLGP Art. 167 – fundamento de la atribución del comité de elegibilidad para otorgar el reconocimiento LGP Art.79 y RLGP Art. 111- para solicitar los requisitos. RLGP Art. 227 – para el recurso de revisión
Artículos de la LM involucrados	Art. 145 – para establecer la sanción

Como se mencionó anteriormente, lo relativo al tema de las personas refugiadas se suprimió de la Ley General de Población al crearse la ley específica en la materia, Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Por ello, tampoco aparece esta materia en la Ley de Migración, excepto lo relativo a la documentación migratoria tanto de las personas solicitantes como de las ya reconocidas como refugiadas. Entendiendo y atendiendo su situación, así como para garantizar el derecho a solicitar asilo, la Ley de Migración prevé diversas disposiciones en las que se exceptúa a esta población de la aplicación de determinados apartados de la norma. Ejemplo de ello es el artículo 145 que establece:

“Artículo 145. A los extranjeros que soliciten la regularización de su situación migratoria se les impondrá una multa [...] Los extranjeros que se encuentren en los supuestos de las fracciones III, IV y V del artículo 133 de esta Ley no serán acreedores a ninguna multa.”

Siendo un niño refugiado, su grado de vulnerabilidad imposibilita su deportación, por lo que cae en la fracción IV del artículo 133 de la Ley de Migración. Su propio reconocimiento como refugiado por parte de la COMAR indica la necesidad de protección del niño. Asimismo, por ser un niño, la autoridad debió exentarlo del pago de la multa. Lo anterior, en cumplimiento del párrafo segundo del Artículo 11:

“En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.”

Nuevamente este caso nos muestra como la autoridad no interpreta la norma conforme a su espíritu de protección, no respeta a cabalidad los derechos humanos de la población migrante —como lo indica su artículo 2—, ni aplica el principio *pro homine*, mismo que debiera aplicarse de conformidad con la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.

Unidad Familiar

La unidad familiar es uno de los principios que se incluye en el artículo 2 como eje rector de la política migratoria así como en la exposición de motivos de la Ley de Migración como uno de los principios que se busca proteger a lo largo de su texto.

Caso 9

Perfil de la persona	Migrante Mujer, 43 años, Haitiana
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Unidad familiar
Descripción del caso y problemática identificada	La migrante obtuvo su documento migratorio en 2009. En 2010 se le autoriza su cambio de característica migratoria de turista a visitante con actividades lucrativas. En 2011 solicita ante el INM la regularización de su situación migratoria como no inmigrante visitante otros. Se le impuso una multa de \$1,196.00(M.N.) por la estancia irregular en el país y se le hizo llegar un documento de prevención del cual hizo caso omiso, por lo que procedió el desistimiento del trámite y se le dieron 10 días para abandonar el territorio nacional. La migrante no dio seguimiento al trámite por sus condiciones de salud. Tuvo dos intervenciones quirúrgicas que se reportaron al INM, pero esa situación no fue considerada para facilitar su regularización ni exentarla de multas. En 2012 se solicita la internación de sus dos hijos, misma que fue autorizada. Debido al monto de la sanción que se le impuso ella, la persona no ha podido regularizarse.

Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Art. 42 y RLGP art. 173 – para la prórroga LGP Art. 42 y RLGP art. 162 – para el cambio de característica migratoria. LGP Art. 75 – para el desistimiento LGP Art. 149 y RLGP art. 111 – para la prevención de requisitos LGP Art. 42 – para internación de sus hijos
Artículos de la LM involucrados	Arts. 138 y 146 - para el establecimiento de la multa y la sanción.

Conforme al artículo 132 antes comentado, la migrante cuyo caso se presenta pudo haber accedido a la regularización migratoria. Adicionalmente, la persona manifestó a la autoridad que no pudo dar seguimiento a su caso por su estado de salud, situación que el INM no consideró ni para exentarla de la multa y poder finalizar su procedimiento administrativo con una resolución favorable. Si bien su situación de salud no imposibilita su deportación, en efecto su cuadro de salud la imposibilitó para dar seguimiento a su trámite y la colocó en condiciones de vulnerabilidad que debieron ser consideradas para acceder a su regularización. El Artículo 133 establece que:

“Artículo 133. [...] tienen derecho a la regularización de su situación migratoria los extranjeros que [...] IV. Que se trate de personas cuyo grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido, y [...]”

El caso presenta una buena práctica ya que se autorizó la internación de sus hijos, conforme al principio de unidad familiar. No obstante, al no poderse regularizar y tener un documento migratorio, este derecho podría verse coartado si ella llegase a ser detenida y deportada. Adicionalmente, al no facilitarle la regularización migratoria, tampoco puede acceder a su derecho al trabajo.

Una vez más, se propone considerar estos casos para que en la construcción de la política migratoria se logre dar una solución. Lo anterior, apegándose a los principios que deben regir dicha política, conforme al texto de la Ley, y a su espíritu de protección antes mencionado.

Acceso a la justicia y debido proceso

En el artículo 11 de la Ley de Migración se reconoce de manera explícita y específica el derecho de todas las personas migrantes al acceso a la justicia y el debido proceso:

“Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.[...]”

De manera complementaria, el artículo 70 reitera el reconocimiento a este derecho para la población migrante sujeta a un procedimiento administrativo migratorio.

“Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. [...]. Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso [...]”.

Caso 10

Perfil de la persona	Solicitante de asilo Hombre, 36 años, Salvadoreño
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Debido proceso / acceso a la justicia
Descripción del caso y problemática identificada	Él sale de su país por miedo a ser asesinado por miembros de la pandilla Mara Salvatrucha. Habían atentado dos veces en su contra. Vino a México y en diciembre de 2011 tuvo un accidente que casi le quita la vida en Lechería. Se cayó del tren y perdió un pie, por lo que se le dificulta mucho caminar. Llegó a Sin Fronteras en febrero de 2012. Su pareja y tres hijos se quedaron en El Salvador. Presentó su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Fue detenido por agentes migratorios y trasladado a la estación migratoria por no contar con documentos que acreditaran su situación migratoria regular en México. Mostró la constancia de la solicitud ante COMAR, pero los agentes la rompieron. Presentó la queja de estos hechos ante la CNDH. En abril se le notificó la negativa del trámite ante COMAR, ya que si bien lo reconocieron como refugiado, le aplicaron la cláusula de exclusión. Se presentó recurso de revisión en contra de la resolución y la COMAR ordena la reposición del procedimiento. Sin Fronteras pidió por escrito la autorización para representarlo legalmente. A pesar de ello, se ha negado el acceso a la estación migratoria para visitarlo. Su solicitud de asilo fue nuevamente negada (la aprobaron y aplicaron la cláusula de exclusión). Se interpuso amparo indirecto en contra de la resolución y se presentó otra queja ante la CNDH por incomunicación y por violación al derecho humano al debido proceso. Sin Fronteras acudió a la estación migratoria junto con un notario público y el acceso fue negado nuevamente, argumentando que el expediente no estaba ahí y que, por lo tanto, era la Coordinación de Control y Verificación del INM la encargada de pronunciarse respecto de la acreditación. En septiembre se amplió el amparo por la violación al derecho a ser asistido legalmente. El amparo se otorgó para efecto que la COMAR emita una nueva resolución. Sin Fronteras presentó una <i>Amicus Curiae</i>. La queja ante la CNDH continúa pendiente.

Artículos de la LGP, RLGP involucrados	RLGP Arts. 153 y 211 – para amparo penal
Artículos de la LM involucrados	Arts. 11, 52, 97, 136 y 144 – para amparo penal Arts. 11 y 70 – para amparo en materia administrativa Art. 70 – fundamentación de la representación legal

Caso 11

Perfil de la persona	Migrante Hombre, 34 años, Nigeriano
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Debido proceso / acceso a la justicia
Descripción del caso y problemática identificada	El migrante salió de su país por miedo a ser asesinado por ser colaborador de un candidato a diputado que fue asesinado antes de las elecciones. Él practica la religión cristiana y teme ser perseguido por el conflicto entre miembros de esa religión y la musulmana. Ingresó a México en enero de 2012 con visa expedida por el Consulado mexicano en Nigeria. Días después fue llevado a la estación migratoria por no contar con visa para viajar a Estados Unidos. Solicita el reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR, misma que le fue negada. Se le dio oficio de salida de la estación migratoria con treinta días para abandonar el país. Antes de vencer el plazo solicita su regularización como no inmigrante visitante otros con actividades lucrativas. Fue citado a comparecer en dos ocasiones; en una lo citaron nuevamente y en otra le dijeron verbalmente que le responderían sobre su trámite posteriormente. La respuesta del trámite recibida fue en sentido negativo, argumentando que contaba con una orden de salida definitiva del país. Se presentó el recurso de revisión en contra de la resolución y se resolvió declarando la nulidad de la resolución. Tras esto, se solicitó nuevamente la regularización migratoria sin embargo han transcurrido meses y no ha recibido la nueva resolución.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	RLGP Art. 212 – para fundamentar la orden de salida LGP Art. 42 y RLGP Arts. 114, 146 y 162 – para la solicitud de regularización migratoria LGP Art. 227 - para el recurso de revisión.
Artículos de la LM involucrados	Art. 4 Transitorio - para fundamentar la orden de salida

En ambos casos hubo una violación clara a los artículos 11 y 70 de la Ley de Migración. La autoridad migratoria no les garantizó el acceso al debido proceso. En el primer caso presentado (Caso 10), se solicitó por parte de Sin Fronteras ser su representante legal; al no dar respuesta, el INM está obstaculizando su acceso a este derecho. Esto ha conllevado a otra violación: ahora del derecho a la libertad personal, ya que por esta situación él ha estado más de seis meses privado de su libertad en la estación migratoria, a pesar de que la sentencia sí determina que no hubo motivación para detenerlo. Plazo que es mayor

al establecido en la Constitución, por lo que se trata de una detención prolongada que se califica de inconstitucional.

Lo anterior, destacando también que la detención fue arbitraria, ya que él presentó su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante COMAR y eso debió ser suficiente para los agentes migratorios como para no detenerlo. En ese sentido, él hubiera podido estar libre durante el procedimiento administrativo y acceder a su derecho de nombrar un representante legal.

En el segundo de los casos (Caso 11), no se llevó a cabo la comparecencia a la que se le citó en dos ocasiones y, a pesar de ello, se dictó la resolución de la solicitud. Para garantizar su acceso al derecho al debido proceso reconocido en el artículo 11 de la Ley de Migración, la autoridad debe cumplir a cabalidad con el procedimiento.

Por otro lado, en el Caso 10, al ser solicitante de asilo, bajo la Ley de Migración¹⁰ se le podría haber documentado con la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, en cumplimiento del artículo 52, fracc. C):

“[...] c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley. [...]”

Al contar con esta condición de estancia y tener el documento migratorio se protege a los y las solicitantes de asilo, pues tienen un documento migratorio que les permite trabajar y que les da mayor certeza de que no serán detenidos y deportados. Esto último, es esencial tratándose de personas que no pueden regresar a su país bajo el principio de *non refoulement*¹¹. En el caso que se presenta, también se hubiera podido pedir la reunificación de sus hijos y su pareja.

Caso 12

Perfil de la persona	Refugiada Mujer, 53 años, Salvadoreña
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho a solicitar asilo

¹⁰ La Ley de Migración entró en vigor en su totalidad el 9 de noviembre de 2012, fecha en que también entró en vigor su Reglamento. Por lo anterior, el argumento presentado es un supuesto de lo que sucedería ya con el marco normativo vigente.

¹¹ El principio de *non refoulement* o no devolución se refiere a que el Estado en el que se encuentra la persona no puede deportarla ni a su país de origen o residencia habitual ni a otro donde su vida, seguridad o libertad corran riesgo. Para ser deportado, debe conseguirse entonces un tercer país en donde sea aceptado.

Descripción del caso y problemática identificada	La migrante y su mamá han residido en México de manera regular desde 1993. Su madre fue reconocida como refugiada. Debido a su salud mental, es dependiente de su madre. En 2005 se le autoriza su regularización como no inmigrante visitante sin actividad lucrativa. Realiza las respectivas prórrogas en 2006 y 2007. En 2009 Sin Fronteras solicita sea reconocida como refugiada y la solicitud fue aceptada, quedando documentada como no inmigrante refugiada. En noviembre de 2011 la COMAR solicita al INM su cambio a inmigrado. En enero de 2012 se informa que el requisito para resolver el trámite de declaratoria de inmigrado es pagar una multa de \$1,247.00 (M.N.) por encontrarse de manera irregular en el país.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Art. 42 – para regularización y prórrogas; y, para documento como refugiada
Artículos de la LM involucrados	Arts. 133 – para la regularización migratoria Arts. 138 y 145 – para la imposición de la multa

En este caso la autoridad migratoria no consideró el grado de vulnerabilidad de la migrante por su estado de salud y le impuso una multa. Como se mencionó anteriormente, el INM debería otorgar facilidades a las personas en situación de vulnerabilidad para que obtengan su documento migratorio y que, el no contar con su documentación, se convierta en un factor que empeore dicha situación. Lo anterior, conforme al artículo 138 de la Ley de Migración, que establece que el INM impondrá las multas:

“[...] con base en la gravedad de la misma y el grado de responsabilidad del infractor, tomando en cuenta:

I. Las circunstancias socioeconómicas del infractor;

II. Las condiciones exteriores, los antecedentes del infractor y los medios de ejecución; [...].”

Adicionalmente, en los Casos 10 y 11, de haberse resuelto de manera positiva la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado por parte de COMAR, se les hubiera documentado con la condición de estancia de residente permanente. En el último caso (Caso 13), se asume que para su renovación la refugiada podrá obtener dicha condición.

Derechos adquiridos derivados del tiempo de permanencia en México

Caso 13

Perfil de la persona	Migrante Mujer, 50 años, Salvadoreña
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho al debido proceso / acceso a la justicia / certeza jurídica en la regularización migratoria

Descripción del caso y problemática identificada	En 2006 ingresó a México con permiso de treinta días para ver a su hijo en el reclusorio. Solicitó el cambio a turista y se lo conceden. Más adelante pide otro cambio a No inmigrante visitante con actividades lucrativas y le es autorizado. En 2008 y 2010 se solicita el cambio a inmigrante y es negado. Se continuó presentando sus prórrogas para las cuales fijaron multas por tener vencido el documento. En 2010 pide su cambio a inmigrante técnico y se lo aprueban. En diciembre de 2011 se solicita su refrendo y en 2012 se solicita ampliación de plazo.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	LGP Art. 42 y RLGP Art. 162 – para cambio de característica migratoria y prórroga. LGP Art. 140 y RLGP Arts. 162 – para negación del cambio de característica e imposición de multa.
Artículos de la LM involucrados	No Aplica

En este caso, lo que se manifiesta es la negación reiterada por parte de la autoridad para que la migrante pueda cambiar su situación migratoria a “inmigrante”, con la cual podría generar derechos para después solicitar su cambio a “inmigrado” o bien la naturalización para la adquisición de la nacionalidad mexicana. Si la persona manifiesta su interés de permanecer en México y cumple con los requisitos, debería haber podido hacer su cambio de calidad migratoria como parte de su integración.

Por las fechas en las que se realizaron los trámites, la Ley de Migración no se pudo aplicar pues los artículos relacionados no habían entrado en vigor conforme al transitorio segundo. Sin embargo, a continuación se presenta un ejercicio de aplicación de la misma.

En primer lugar, se puede asumir que la migrante hubiera entrado como visitante temporal sin permiso para trabajar, ya que sólo venía a ver a su hijo. Posteriormente ella decidió quedarse. Bajo el artículo 53 de la Ley de Migración, ella hubiera podido quedarse por un periodo máximo de 180 días y no hubiera podido hacer su cambio a ninguna otra condición de estancia sin salir del país.

Artículo 53. Los visitantes, con excepción de aquéllos por razones humanitarias y de quienes tengan vínculo con mexicano o con extranjero con residencia regular en México, no podrán cambiar de condición de estancia y tendrán que salir del país al concluir el período de permanencia autorizado.

Entonces, ella hubiera tenido que salir del país y tramitar desde su país su regreso con el cambio de condición de estancia. Si lo hubiera hecho y hubiera regresado al país ya con la condición de estancia de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, lo mismo hubiera pasado en 2008 y 2010. Ella hubiera tenido que salir del país para tramitar su cambio a lo que en esta Ley sería la residencia temporal.

Desde la perspectiva de derechos humanos, este artículo es regresivo, ya que niega a las personas en México que ingresan como visitantes (con las excepciones que explícitamente se mencionan) el poder tramitar desde el territorio mexicano su cambio de condición de estancia para permanecer en el país. Si bien el trámite no se le niega, ya que puede realizarlo desde su país de origen, si se establece un

procedimiento más complicado para la persona migrante, por lo que implica el traslado a su país y los costos asociados tanto de tiempo como de recursos financieros. Por lo anterior, se propone revisar el Art. 53 para reinstaurar la posibilidad de hacer dicho trámite sin tener que salir del país.

Caso 14

Perfil de la persona	Migrante Hombre, 39 años, Peruano
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Debido proceso / acceso a la justicia / certeza jurídica en la regularización migratoria
Descripción del caso y problemática identificada	El migrante se encontraba en el país como inmigrante asimilado. En 2011 realizó su segundo refrendo. Para el tercero, en 2012, presentó su solicitud ya estando vencido su documento, pero con menos de sesenta días de vencimiento. Su solicitud fue rechazada argumentando no cumplir con el requisito de vigencia del documento migratorio. Se le canceló la tarjeta de inmigrante y se le otorgó una orden de salida del territorio nacional. Se presentó un recurso de revisión que sigue sin respuesta.
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	RLGP Art. 188 – para resolución de la solicitud RLGP Art. 227 – para recurso de revisión
Artículos de la LM involucrados	Arts. 132 y 143 – para regularización migratoria Art. 137 – para orden de salida del país

En este caso, también se violó el artículo 11 de la Ley de Migración pues la autoridad no respetó el derecho al debido proceso de la persona. Su documento tenía menos de sesenta días de vencido, por lo que su trámite era procedente y aún así lo negaron. Desechando también sus derechos adquiridos por el tiempo de estancia con el documento vigente.

Lo anterior implica una mala práctica de la autoridad en la que nuevamente se violan los artículos 132 fracción II y 134 fracción I de la Ley de Migración, conforme los cuales la persona debería haber accedido a la regularización migratoria. En este sentido, proponemos revisar el articulado para que se aclaren los criterios de aplicación e interpretación en el Reglamento y se capacite al personal sobre la nueva normatividad y su aplicación.

Otorgamiento de custodias como medida alternativa a la detención de personas migrantes

El derecho a la libertad personal no se encuentra mencionado de manera explícita en el articulado de la Ley de Migración. No obstante, aludiendo a los principios de universalidad, integralidad, inalienabilidad y progresividad de los derechos humanos, la Ley de Migración debería protegerlo. Lo anterior, no sólo en virtud de la reciente Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, sino del mismo espíritu de la Ley que ya se mencionó anteriormente. En este sentido, debería privilegiarse la libertad de las personas y no su situación migratoria al momento de sujetar a una persona extranjera al Procedimiento

Administrativo Migratorio. Deberían entonces incluirse en el articulado de la Ley alternativas a la detención y garantizar el acceso efectivo a las mismas. La detención de las personas migrantes por infracciones a la Ley de Migración debería ser la excepción y no la regla.

Caso 15

Perfil de la persona	Migrante Hombre, 47 años, Iraní
Lugar	Ciudad de México, Distrito Federal
Derecho (s) violentado	Derecho a la libertad personal / debido proceso
Descripción del caso y problemática identificada	Sale de su país debido a que por desertar del ejército se le impuso condena de pena de muerte. Ingresó y radicó en México de 1988 a 1996 sin documentación migratoria regular. En ese mismo año se dirige a EEUU solicitando el reconocimiento de la condición de refugiado en ese país, misma que le es reconocida. Regresa a México en 1997 indicando que no se adaptó al estilo de vida estadounidense. A partir de ese año vive en unión libre con una mexicana y en 1998 nace su hijo. En su regreso a México fue acusado de robo y se le impuso una sentencia de 13 años en Baja California, una vez que salió lo mandan a la estación migratoria de Iztapalapa por no contar con una estancia regular en el país. Ingresó a la estación migratoria en marzo de 2012. Sin Fronteras lo visitó a los pocos días. Sin embargo, durante toda su estancia dentro de ésta, las abogadas de Sin Fronteras no pudieron tener acceso a la estación ni fueron autorizadas como sus representantes, a pesar de cumplir con los requisitos solicitados. A finales de marzo se solicitó sacarlo de la estación migratoria utilizando la figura de la custodia. Sin embargo únicamente se nos notificó de manera oral que dicha figura se encontraba en <i>vacatio legis</i>, puesto que no eran artículos vigentes en la Ley de Migración por no estar publicado el Reglamento en esos momentos. Permaneció en la estación hasta el 7 de mayo. Su salida fue permitida basándose en el acta de nacimiento de su hijo, pues no contaba con ningún otro documento de identidad. Le informan que se le dan 30 días para que inicie su trámite de regularización. Lo inició, presentando una declaración. En agosto se emite un oficio de prevención indicándole ciertos requisitos (desahogar diligencia administrativa de carácter migratorio, documento de identidad y pago de \$2,356.00).
Artículos de la LGP, RLGP involucrados	RLGP Art. 153 – para la custodia LGP Art. 42 y RLGP 114, 146 y 162 - para la regularización LGP Art. 64 y 149 y RLGP 110 y 111 - para solicitar requisitos
Artículos de la LM involucrados	Arts. 102 y transitorio segundo – para la custodia Art. 133 – para la regularización

En este caso, la autoridad migratoria inició el Procedimiento Administrativo Migratoria con el migrante privado de la libertad en la estación migratoria. Aunque la persona pudo salir por su vínculo con familiares

mexicanas, ejemplifica cómo el Estado mexicano prioriza la situación migratoria de la persona respecto del derecho a la libertad personal. La única medida alternativa a la detención incluida en la Ley de Migración es la de la custodia. No obstante, a pesar de que se solicitó, la autoridad migratoria no pudo otorgarla aludiendo a que todavía no entraba en vigor el Reglamento de la Ley de Migración.

Artículo 101. [...]en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

Cierto es que al momento de la solicitud de la custodia todavía no se promulgaba el Reglamento de la Ley de Migración. Sin embargo, la custodia debió haberse resuelto conforme al procedimiento vigente al momento de solicitarla. Al no hacerlo, la autoridad incurrió en una violación al derecho de la persona a enfrentar su proceso en libertad.

Considerando que el artículo 101 hubiera entrado en vigor y lo hubiera aplicado la autoridad migratoria para definir el caso, la custodia se pudo haber otorgado a Sin Fronteras, en tanto su figura de organización civil. Sin embargo, es motivo de preocupación el que la Ley no contemple el otorgamiento de custodias a personas físicas. Lo anterior es grave pensando en las personas que no pueden recurrir a una organización civil o despacho privado, pero que sí cuentan con familiares o amistades que pudieran solicitar su custodia para continuar su procedimiento en libertad.

Se sugiere entonces hacer una modificación al artículo 101 de tal forma que incluya a las personas físicas entre aquellas instituciones a quienes se les puede entregar una persona extranjera en custodia.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir de la revisión histórica de las leyes en materia migratoria que han estado vigentes en México se puede identificar el enfoque de control que ha permeado a las normas y su aplicación. A pesar de que se fue avanzando en el reconocimiento de derechos de la población extranjera, realmente no se ha tenido una legislación con perspectiva de derechos humanos.

El espíritu de la Ley de Migración manifestado en su exposición de motivos intenta permear a la legislación de dicha perspectiva. No obstante, aunque su espíritu es de protección a las personas migrantes y promueve para esta población la garantía y el acceso a los derechos humanos, la Ley de Migración continúa limitando, de manera implícita y explícita, el acceso a los derechos humanos.

La Ley de Migración significó un esfuerzo por reunir en un único instrumento las disposiciones relativas a este fenómeno; establecer las bases de la política migratoria mexicana; ceñir la actuación de las autoridades rectoras y auxiliares a reglas que brinden seguridad jurídica a las personas mirantes y garantizar el respeto de los derechos humanos de esta población (Morales, 2011). A pesar de ello, quedaron aspectos pendientes, enseguida se enlistan:

- Mantiene la perspectiva de la migración como un asunto vinculado a la seguridad nacional. Esta visión fomenta la criminalización de este fenómeno social al tiempo que incrementa la vulnerabilidad de las personas migrantes y reduce sus expectativas de protección.
- Será necesario ampliar el contenido de algunos derechos directamente vinculados con la satisfacción de las necesidades básicas de las personas migrantes, por ejemplo, el derecho a la salud, la educación, el trabajo y vivienda.
- La legislación por sí misma no será efectiva si no se modifican las prácticas administrativas e incluso las actitudes de los operadores del Estado. Además, será necesario estar en constante vigilancia de las interpretaciones de la norma que hagan sus implementadores y los órganos jurisdiccionales que puede anular de facto el disfrute de los derechos humanos de las y los migrantes.

Uno de los principales avances es en materia de reconocimiento de los derechos que se hace a lo largo de los primeros títulos de la Ley y de otros artículos relacionados al procedimiento administrativo migratorio. Destaca el derecho a ser tratado sin discriminación, así como la declaración reiterada del acceso a los derechos independientemente de la situación migratoria de la persona.

El reto para el Estado mexicano es que la Ley no sólo vele por el cumplimiento de su espíritu, sino que, conforme al principio de progresividad de los derechos humanos, evolucione y sea cada vez más garantista de los derechos humanos de la población migrante en México. Lo anterior, ya que si bien es un avance en el reconocimiento de derechos el acceso se puede ver limitado por falta de mecanismos de coordinación, como en el caso de los derechos a la salud y la educación, o de armonización de otras normas, como en el caso de los actos civiles.

Para ello, ahora que la Ley de Migración ha entrado en vigor, será de vital importancia la evaluación periódica de la norma y de su aplicación para identificar los artículos que de su texto deban ser modificados, así como aquellos que requieran de una reglamentación clara que evite la interpretación y aplicación discrecional de la norma.

Asimismo, deberá evaluarse su vigencia en el marco de la Reforma Constitucional en Materia de derechos Humanos, de manera tal que haya una correspondencia entre ambos instrumentos legales y que la Ley de Migración no limite el acceso a derechos y, por el contrario, incluya en su texto principios y obligaciones de la autoridad en términos de garantizar los derechos humanos a la población migrante.

Seguido a esta evaluación deberá también hacerse un ejercicio similar con aquellos instrumentos que conforman la política migratoria, de manera tal que se realicen los ajustes pertinentes a sus textos y se identifiquen y eliminen malas prácticas.

Dichas evaluaciones, deberá hacerse de manera conjunta y coordinada entre los diferentes sectores¹² que desde su ámbito de trabajo utilizan la Ley de Migración. De tal forma, será un ejercicio incluyente que permita tener la visión desde diferentes ámbitos, actores y perspectivas de trabajo.

Para la fecha de inicio de la elaboración de la presente publicación el Reglamento no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación y, por ende, no había entrado en vigor la Ley de Migración en su totalidad. Aunque el Reglamento se publicó el 28 de septiembre de 2012, su entrada en vigor fue el 9 de noviembre, por lo que su contenido no fue aplicado en el desarrollo de los casos seleccionados. A pesar de ello, de su análisis se identificaron diversos temas de preocupación que se desarrollan en el apartado correspondiente. A continuación se presentan algunas conclusiones y propuestas al respecto.

Las violaciones a los derechos humanos de la población migrante se dan por: a) el contenido explícito de la Ley; b) la falta de claridad en el texto de la Ley que permiten la interpretación y aplicación discrecional; y, c) la omisión en el texto, vacíos que dan pie a dichas violaciones.

Si bien, como se dijo, la Ley tiene un espíritu protector, las perspectivas de derechos humanos, edad y género no permean todo su texto y, por ello, tampoco el actuar de las autoridades o instancias públicas involucradas en la aplicación de la Ley. Esto es algo que claramente se ve en el análisis de los casos, ya que la aplicación de la norma no respeta dicho espíritu.

En el tema de la regularización migratoria, se identificó que los artículos 133 y 134 deben ser más claros y que deben estar bien reglamentados para evitar que la interpretación de la autoridad, como se ve en los casos, sea limitativa y derive en la negación de los trámites de regularización. De igual forma, en el Reglamento debe establecerse claramente los requisitos solicitados, de manera que la autoridad no pueda solicitar requisitos adicionales y se brinde certeza jurídica a las personas que inician este trámite.

Si bien los lineamientos de carácter administrativo establecen los requisitos a presentar de cada tipo de trámite, éstos se han endurecido y aumentado. Asimismo han elevado de manera desproporcionada los costos de los documentos migratorios. Estas disposiciones lo que hacen es, por un lado, incitar a la población migrante a relacionarse con personas mexicanas afectivamente por el simple hecho de poder tener un documento y, por otro lado, está dejando fuera de posibilidad de regularización al grueso de la población que es la que se interna de manera irregular al país, fomentando que permanezcan en la indocumentación.

También debe hacerse este ejercicio con el artículo 52 en lo referente a la condición de estancia por razones humanitarias. Dicha condición es otro de los avances de la Ley, ya que consiste en una medida de

¹² Al hacer mención a diferentes sectores se incluye al sector gubernamental, en sus diferentes niveles de gobierno y Poderes de la Unión, así como al sector privado, compuesto por: instituciones académicas, organizaciones civiles, iglesias, empresas, población migrante, etc.

protección. Por lo anterior, debe vigilarse que sea accesible para la población que la requiera. También debe asegurarse de que los agentes del INM y personal involucrado en dar seguimiento a las solicitudes estén capacitados y sensibilizados respecto de la situación que viven las personas migrantes, para que se puedan analizar las solicitudes desde esta perspectiva y se consideren todos los factores del caso. Lo anterior, aludiendo a criterios claros y objetivos y no a decisiones discrecionales de la autoridad.

Esto último también aplica al cobro de multas. La autoridad migratoria debe saber claramente cuándo y cómo aplicar el artículo 138 y allegarse de los mecanismos necesarios que faciliten el análisis para la determinación de la imposición de multas. Como se vio a través de los casos presentados, en ocasiones es este último aspecto el que impide que las personas accedan a su regularización y, por ende, a otros derechos. Asimismo, debe hacerse énfasis en que, la aplicación de la exención de pago de derechos contemplada en la Ley Federal de Derechos queda prácticamente anulada por contradecirse con los supuestos que las personas deben acreditar para acceder a la regularización migratoria, convirtiendo ese supuesto en letra muerta.

Debe también considerarse el tema de los derechos adquiridos en materia migratoria por el tiempo de estancia en México. La Ley sólo habla de manera explícita del respeto a estos derechos en lo relacionado a la materia familiar y laboral. Como pudo verse en algunos de los casos, el INM resuelve de manera negativa una solicitud de trámite migratorio o de regularización sin considerar el contexto de la persona ni su expediente migratorio. Se ignoran los años anteriores de estancia en el país de manera regular, así como la situación de la persona al momento de solicitar el trámite. Esta situación debe cambiar aludiendo al principio de congruencia. Es importante que en ese mismo artículo 2 se incluya el reconocimiento de los derechos adquiridos en materia migratoria como uno de los principios rectores de la política migratoria.

Dada la importancia del tema de la regularización migratoria, se debe hacer una campaña de difusión que incluya material claro y entendible para las personas migrantes, lo cual incluye, de forma básica, contar con esta información en el idioma de la persona.

Otro tema a destacar es el acceso al derecho al debido proceso. Como pudo verse en los casos analizados, la resolución negativa de una solicitud de regularización se relaciona íntimamente con la violación al derecho al debido proceso por parte de la autoridad migratoria. Ya sea por el incumplimiento de alguno de los elementos que conforman el derecho, o bien debido a que no hay un procedimiento claro para garantizarlo. Tal es el caso de la representación legal.

Finalmente, respecto al tema de la custodia como medida alternativa a la detención para que la persona enfrente el Procedimiento Administrativo Migratorio, se propone incluir a las personas físicas

El análisis de los casos presentados es complicado ya que se hizo en un momento en el que, por no haber reglamento, la Ley de Migración no había entrado en vigor en su totalidad. Ello derivó en retraso en los trámites y confusiones respecto de la aplicación de la norma. Ya habiendo entrado en vigor la totalidad de la Ley, su Reglamento y las disposiciones administrativas complementarias, será necesario hacer un nuevo análisis casuístico para evaluar si las situaciones destacadas en este documento persisten o si han sido superadas con la nueva normativa.

No obstante, para que haya una correcta aplicación de la norma y de la política migratoria es importante iniciar con los procedimientos de certificación, capacitación y profesionalización del personal del Instituto

Nacional de Migración. Destaca la capacitación que se desarrolle e implemente en los temas de contexto migratorio; normatividad vigente; y, derechos humanos.

Hasta ahora la política migratoria se ha plasmado en el Reglamento de la Ley de Migración y las disposiciones administrativas publicadas en el Diario Oficial; la reestructuración del Instituto Nacional de Migración; y, la creación de la Unidad de Política Migratoria. Sin embargo, queda pendiente la transversalización del tema migratorio.

Debido a que el tema migratorio trastoca diversas esferas de la vida pública e intervienen diversas instancias públicas de los diferentes niveles de gobierno tanto en la aplicación de la Ley como de la política migratoria, es necesario que se transversalice el tema. Actualmente una oportunidad clara para hacerlo es su inclusión en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma, se incluirían en dicho Plan los mecanismos de coordinación, acciones de capacitación y armonización normativa, y otras medidas necesarias para la correcta aplicación de la Ley y para garantizar a la población migrante el acceso efectivo a diversos derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V., (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en Revista de la CEPAL, Núm. 88, abril 2006, pp. 35-50.
- CEPAL, (2006) *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago de Chile, División de Población, CEPAL.
- Cruz, J., (2011) “Ley de Migración y derechos fundamentales” en Schiavon, J. y G. Díaz (editores), *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: estudios de caso para promover su respeto y defensa*, México, CIDE.
- Flores, R., (2005) *La cultura de los derechos humanos. Asignatura pendiente en el ámbito jurídico-formativo local*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea.
- Grupo de trabajo sobre legislación y política migratoria, (2011) *Aportes al debate. Marcos: normativos y de política migratoria*, México, documento en línea disponible en [<http://imprasc.net:29572/otros/migracion/pdfultimos/carpetamigracion2011.pdf>]
- Guevara, J. (2011) “La nueva Ley de Migración: una oportunidad perdida para garantizar derechos” en *Dfensor*, núm. 6, junio, CDHDF.
- IIDH, (1999) *Manual de Educación en Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNESCO.
- Morales, L., (2011) *Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- OACNUDH, (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación internacional*, Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, (2005) *Lineamientos regionales para la protección de los derechos humanos de los y las migrantes en situaciones de verificación del estatus migratorio, detención, deportación y recepción*, México, RROCM, Sin Fronteras I.A.P.
- Sin Fronteras I.A.P., (2007) “Cambiano perspectivas. De la gestión de flujos a la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo” en INCIDE Social A.C. (coordinador), *Agendas Ciudadanas*. México, mcEditores.
- -----, (2006) *Folleto informativo no. 24. La Convención Internacional sobre los Trabajadores Migratorios y su Comité*, Nueva York y Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- -----, (2011) *20 claves para conocer y comprender los derechos humanos*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- UNFPA, (2006) *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional*, Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas
- Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Migración, (2000) *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821 – 2000*, México

Legislación

- Cámara de Diputados. *Ley General de Población*, en Diario Oficial de la Federación, México, última reforma 27 de enero de 2011.
- -----, *Reglamento de la Ley General de Población*, en Diario Oficial de la Federación, México, última reforma 19 de enero de 2011.
- -----, *Ley de Migración*, en Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 2011. Versión del 29 de diciembre de 2011.

ANEXO 1. MATRIZ PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SU REGLAMENTO

Introducción

Para la construcción de esta matriz se hizo una revisión de la Ley de Migración y se elaboró un listado de los derechos humanos que en ella se incluyen, ya sea explícita o implícitamente, con el objetivo de analizar de qué forma (considerando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, inalienabilidad y progresividad) se incluyen y se establecen mecanismos para su acceso. Asimismo, se comparará, por un lado, cómo se incluían estos derechos en la Ley General de Población, para identificar si ha habido un avance o un retroceso. Por el otro, se señalará el tratamiento que se le da a estos derechos considerando algunas poblaciones en concreto. El cruce de la información permitirá la identificación y desarrollo de propuestas de mejora legislativa.

DERECHOS	POBLACIÓN EN GENERAL	GRUPOS DE POBLACIÓN				
		MUJERES	NIÑEZ	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	PERSONAS CON VIH	OTROS GRUPOS (SOLICITANTES DE ASILO, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA, VÍCTIMAS DEL DELITO)
Reconocimiento de derechos: LM - Arts.1, 2, 6, 13, 22, 25, 66, 67, 69, 71, 107, 109, 119, 123.	LGP – Art. 34, 53, 66.					LGP - Art. 52 RLGP – Art. 166, 167.
Derecho a la salud: LM - Arts. 8, 107, 109.	LGP – Art. 67					
Derecho a la educación: LM - Arts. 8.						
Derecho a la identidad/nacionalidad: ¹ LM - Arts.9	LGP – Art. 68 RLGP – Art. 149					

¹ Están juntos ya que así se han trabajado en Sin Fronteras, en función del registro de nacimiento de hijos de padre, madre o ambos indocumentados.

Derecho al debido proceso: LM - Arts. 11, 14, 68-70, 78, 86-89, 92-103, 111, 113, 119, 122, 128, 126-137.	LGP – Art. 151, 154-157. RLGP – Art. 110, 111-114, 155-206, 211.						
Derecho al acceso a la justicia: LM - Arts. 11, 52, 64, 68-70, 78, 86-89, 92-103, 111, 113, 119, 122, 128, 126-137.	LGP – Art. 67						
Derecho al trabajo: LM - Arts. 40, 41, 52, 54, 127, 134.	LGP – Art. 34, 55, 60, 74. RLGP – Art. 139-141, 144.						
Derecho a la libertad de tránsito: LM - Arts. 7	LGP – Art. 7, 11, 13, 48, 56, 151. RLGP – Art. 104, 139.						
Derecho a la no discriminación: LM - Arts. 2, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 66, 67, 109.	LGP – Art. 33, 36.	RLGP – Art. 106				RLGP – Art. 106	
Derecho a la libertad personal: LM - Arts. 68, 69, 101, 102, 106-113, 121, 136.	LGP – Art. 71, 152, 153. RLGP – Art. 94, 206-210.						
Derecho a la unidad familiar: LM - Arts. 2, 10, 41, 49, 52, 54 - 56, 107, 109, 120, 127.	LGP – Art. 39, 48. RLGP – Art. 143, 186.						
Interés Superior del niño: LM - Arts. 9, 11, 48-9, 120.							
Derecho a la personalidad jurídica: LM - Arts. 12	LGP – Art. 67, 68. RLGP – Art. 149-150.						
Derecho a solicitar asilo: LM - Arts. 41, 42, 52, 54, 59, 64, 69, 86-89, 109, 111, 122.	LGP – Art. 42 RLGP – Art. 165						

