



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LA INOBSERVANCIA JURÍDICA EN MATERIA DE SALUD DE
LOS EXTRANJEROS EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS
MEXICANAS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A N :
ICOQUIH CIRCE CID URIBE.
PAUL REBATTÚ GÓMEZ.



FES Aragón

ASESOR: MTRO. ANTONIO REYES CORTÉS

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MÉX. 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

Este trabajo está especialmente dedicado a mis padres que sin su amor y apoyo incondicional, no hubiera podido lograrlo, pero sobre todo gracias por darme una vida llena de felicidad. Los amo.

A mi Padre, que siempre me ha brindado su apoyo incondicional y confianza, gracias por todos tus consejos y alentarme a ser una mujer independiente y tenaz, y por enseñarme que no hay imposibles.

A mis sobrinitos Antonio, Gala, Quetzalli y Camila gracias por que son mi alegría de todos los días.

A mis amigos: Yocelina, Abelardo, Néctor, José Luis, Ingrid, Laura, Rebeca, Enrique, Julio, Rafael y Ericka, gracias por todos estos años de amistad y por dejarme ser parte de su vida, soy muy afortunada de tenerlos.

A la Facultad de Estudios Superiores "Aragón" gracias por abrirme las puertas a una formación académica y por dejarme formar parte de esa gran historia académica, así como a todos mis maestros que contribuyeron a mi formación académica, profesional y personal.

A mi Madre, por ser un ejemplo de nobleza, tenacidad y fortaleza, gracias por todos y cada uno de los sacrificios que hiciste por mí, pero sobre todo te agradezco haberme dado la vida.

A hermanos Cuiclahuac, Xochitl e Ischel, y a mi primo Oscar a quienes quiero mucho, gracias por estar siempre a mi lado, ya que sin ustedes mi vida no hubiera sido la misma.

Paul, te agradezco el gran amor que siempre me has demostrado y sobre todo tu paciencia y tolerancia para la elaboración de este trabajo, por que esto implica un gran paso que quise dar a tu lado y el cual me llena de alegría y satisfacción haberlo concluido juntos. Te amo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, gracias por dejarme pertenecer a las largas filas de estudiantes y profesionistas que se sienten orgullosos de haber pertenecido a ésta Máxima Casa de Estudios.

Al Prof. Antonio Reyes Cortés, gracias, por que fue un honor y privilegio haber elaborado éste trabajo de investigación con Usted, quien siempre ha demostrado un gran cariño a la docencia y a la Facultad de Estudios Superiores "Cragón".

AGRADECIMIENTOS PAUL:

A Dios por ser tan generoso conmigo y permitirme vivir día a día los pequeños y grandes detalles que la vida nos brinda.

Mi eterno agradecimiento a mi madre Sara Gómez Herrera, por haber hecho la difícil labor de ser padre y madre a la vez, gracias por todo tu amor y por sacarme adelante a pesar de todas las dificultades por las que atravesamos. Te quiero con todo el corazón.

A la U. N. A. M. especialmente a la F. E. S Aragón, por permitirme formar parte de una de las mejores instituciones a nivel mundial y concluir este momento tan importante en mi vida.

A Circe mi gran amor y cómplice en este proyecto, por siempre sacudir mi mundo. Espero sea el inicio de grandes cosas, que desde luego me encantarían compartirlas contigo. Te amo

A mi hermana Aymara, por ser el mejor ejemplo de constancia y superación pese a todos los obstáculos que se nos presentan. Me siento muy orgulloso de ti. Gracias por aceptarme y quererme como soy.

A mi sobrina Sofía por la felicidad que me provoca verte sonreír, quisiera algún día verte convertida en una profesionalista, pero sobre todo en un excelente ser humano. Te quiero mucho.

A mi cuñado Gustavo Terrazas por ser tan buena persona conmigo, y cuidar de mi hermana y sobrina que tanto quiero.

A Francisco, Antonio, Teodoro y Noé por ser más que mis amigos durante todo este tiempo, por todos los buenos y malos momentos, y sobre todo por las pláticas amenas de siempre.

A la familia Cid Uribe por todo su aprecio y abrirme las puertas de su casa, de igual manera saben que son correspondidos.

A la familia Molina Sánchez por verme siempre como un integrante más de su familia.

A nuestro asesor Mtro. Antonio Reyes Cortes, una persona completamente entregada y comprometida con esta gran Institución, por su incondicional e invaluable apoyo en la elaboración de este trabajo.

+ A mi amigo Juan Pablo por que sé que este momento lo compartirías con la misma alegría que yo.

A todos y cada uno de mis maestros durante mis diferentes etapas académicas, por ser parte importante de este logro.

A todos mis amigos por su apoyo y cariño durante todos estos años que tenemos de conocernos, gracias por creer en mi.

A todas las personas que en este momento escapan de mi mente, pero que directa o indirectamente han formado parte de mi vida y han sabido darme un consejo.

La Inobservancia Jurídica en Materia de Salud de los Extranjeros en las Estaciones Migratorias Mexicanas

INTRODUCCIÓN.....|

CAPITULO I

MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

1.1	Antecedentes de los Derechos Humanos.....	1
1.2	Concepto y Clasificación de los Derechos Humanos.....	8
1.3	Antecedentes Históricos de la Salud en México.....	16
1.4	La Figura del Ombudsman.....	21
1.5	Derecho Migratorio.....	25
1.6	Concepto de Estación Migratoria, Creación y Funcionamiento.....	28
1.7	Migración.....	34
1.8	Calidades Migratorias.....	37

CAPITULO II

LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO

2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	45
2.2	Ley General de Salud.....	51
2.3	Reglamento de la Ley General de Salud.....	55
2.4	Ley General de Población.....	58
2.5	Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración.....	63
2.6	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....	72
2.7	Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	77
2.8	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	81
2.9	Organización Mundial de la Salud.....	86
2.10	Organización Panamericana de la Salud.....	91

CAPITULO III

EL DERECHO DE LA SALUD EN MÉXICO

3.1	Concepto de Salud.....	98
3.2	Naturaleza del Derecho a la Protección de la Salud.....	101
3.3	Protección Constitucional.....	108
3.4	Reforma Constitucional de 1983.....	112
3.5	Sistema de Salud en México.....	118
3.6	Salubridad General en México (Art. 73 Fracción XVI y 133 Const.).....	126

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INTERNAMIENTO, ESTANCIA Y EXPULSIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN EL ESTADO MEXICANO

4.1	Inspección Migratoria.....	133
4.2	Aseguramiento.....	138
4.3	Tipos de Expulsión de Extranjeros.....	148
4.4	Definitiva.....	155
4.5	Temporal.....	159
4.6	Deportación.....	161
4.7	Instituto Nacional de Migración.....	162
4.8	Policía Federal de Migración.....	167
	Conclusiones.....	172
	Bibliografía.....	175

INTRODUCCIÓN

La migración constituye un fenómeno complejo y diverso, pues entorno a él confluyen múltiples factores estructurales de naturaleza económica, social y cultural, los cuales convergen en el tiempo y en el espacio, dentro y fuera de nuestras fronteras convirtiendo dicho fenómeno en un proceso dinámico y con una prolongada tradición histórica.

La presencia del fenómeno migratorio ha existido en todos los tiempos y en todos los lugares, suscitándose por diversas circunstancias. En la actualidad la interdependencia y los efectos de la globalización han propiciado que prácticamente ningún país o región del mundo escape o se mantenga ajeno al fenómeno migratorio.

De tal suerte, que la globalización e integración de zonas económicas por bloques contribuye a debilitar muchos de los obstáculos que en otros tiempos limitaban la migración. Actualmente estos flujos generan un proceso dinámico, con un impacto en los factores de expulsión y de atracción que varían día con día, ante tal contexto, es necesario señalar que un factor especial para México, lo representa la disponibilidad de empleos en los Estados Unidos de América y nuestra frontera compartida, lo cual genera una alta migración hacia el vecino país, que a su vez, nos coloca como territorio de tránsito de aquellos que permiten el mismo fin por nuestra frontera sur, principalmente centroamericanos que al no lograr su objetivo son asegurados en las diversas Estaciones Migratorias en el país, sin salvaguardar sus derechos fundamentales en materia de salud, ya que existen casos de migrantes que han sido víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos y víctimas de la trata de personas, por lo que se deben establecer programas especiales de protección que incluyan atención médica y psicológica, con el fin de brindar una efectiva asistencia médica.

Es necesario establecer medidas para que termine el maltrato físico y verbal de las autoridades migratorias y elementos de policía para con los asegurados, concluir con las situaciones de hostigamiento y violencia contra las mujeres aseguradas y con la presencia constante de los oficiales migratorios varones en la sección de mujeres.

Se requiere que a la brevedad posible la Secretaría de Salud capacite a su personal adscrito a las Estaciones Migratorias, con el objetivo de que se les brinde a los asegurados, atención médica de calidad, por lo que es necesario instrumentar cursos y programas de atención y prevención de enfermedades de fácil transmisión, así como el apoyo de las dependencias migratorias y demás instituciones que participan en el proceso de localización, detención y deportación de los migrantes interceptados.

En las Estaciones Migratorias las condiciones de detención varían en función del lugar y del número de migrantes detenidos ya que se ha observado que en la mayoría de las instalaciones se encuentran en espacios habilitados de manera improvisada para ese fin. Muchas carecen de los servicios básicos, los migrantes se acomodan en el suelo, en los pasillos y en las oficinas del Instituto Nacional de Migración a consecuencia del hacinamiento, incrementado la posibilidad de contraer o contagiar alguna enfermedad por la falta de higiene que existe en las mismas, todo esto debido a la sobrepoblación en las diversas estaciones migratorias que no están habilitadas para albergar la cantidad de migrantes que se interceptan. Cuando las estaciones del citado Instituto no pueden acoger a más personas, los migrantes son internados en cárceles Municipales, las cuales no están previstas con las condiciones sanitarias adecuadas para albergarlos y mucho menos para brindar atención médica en caso de ser necesario. En ese sentido los cuerpos de seguridad encargados de custodiar esas cárceles no tiene la formación adecuada para tratar con los migrantes que se encuentran en esa situación y a menudo tratan a estos últimos como criminales. Todas esas situaciones resultan inapropiadas para el

aseguramiento y preservación del derecho a la salud de los extranjeros asegurados.

Es necesario otorgar a las Estaciones Migratorias recursos presupuestales suficientes para la protección y prevención de la salud de los extranjeros asegurados, es decir, la adquisición de instrumentos médicos y medicamentos básicos, fortaleciendo con esto el cumplimiento de sus funciones.

Es común advertir que los migrantes interceptados permanecen privados de su libertad durante un tiempo prolongado sin que intervengan los consulados de los países a los que pertenecen, por lo que es indispensable instaurar mecanismos idóneos para establecer una permanente comunicación con esas dependencias a efecto de que intervengan en beneficio de las personas interceptadas y no se quebranten sus garantías individuales.

En un análisis al presente trabajo podemos observar que en México desafortunadamente se dispone de una óptica dualista, por que mientras exigimos el respeto de los derechos humanos de los connacionales que cruzan la frontera con la mística de desarrollar una actividad ocupacional mejor remunerada para procurar el bienestar de su familia y una vida desahogada, sin importar la distancia, segregación familiar, riesgos que se afrontan, discriminación, hacinamiento, mala alimentación, trabajos extenuantes y discriminación; en contraposición violentamos de manera flagrante y permanente el derecho de los extranjeros asegurados que generalmente son centroamericanos y caribeños que se internan en nuestro país en vía de tránsito, con la misma ilusión que a la postre se tornan en fracaso.

Ante tal perspectiva consideramos que es procedente instaurar medidas alternas a la normatividad e instituciones migratorias y de salud vigentes, para tutelar los derechos de los migrantes, pero sobre todo crear la conciencia en las

autoridades del respeto que debe otorgar a los extranjeros, por que al vivir en un mismo universo, estamos prestos a disfrutar de los mismos derechos.

Por ello, los cambios mundiales y nuestra situación geográfica nos exige, como gobernados, la aplicación de un correcto marco jurídico, para que con apego a la legalidad y a los derechos humanos se desarrollen los mecanismos necesarios que nos permitan encarar los desafíos y transformaciones que en últimas décadas se registran salvaguardando la integridad de los migrantes a la par de nuestra seguridad fronteriza y seguridad nacional.

Debemos reestructurar la regulación jurídica en materia migratoria y de salud, creando los instrumentos necesarios en el marco de la cooperación, entendimiento y respeto que nos permitan una vía de transito segura y dinámica, donde la búsqueda de oportunidades no se convierta en tragedias. Ante esta panorámica general que presenta el fenómeno migratorio en México, se torna indispensable que nuestro país asuma un firme compromiso en la creación de políticas que favorezcan el objetivo de aquellos problemas sociales asociados a la migración y a la salud, de tal forma que se pueda implementar un adecuado marco jurídico que se encargue de regular de manera correcta, los flujos migratorios registrados en nuestra nación, así como la atención y prevención de enfermedades de fácil transmisión dentro de las estaciones migratorias, orientando los efectos que ella provoca y garantizando en todo momento el respeto de los derechos humanos como una realidad para todos los extranjeros. Si queremos lograr objetivos o fines valiosos, debemos estar dispuestos a realizar esfuerzos proporcionales a esos fines.

Sin embargo, esta situación no será posible, sino se realiza un replanteamiento de la política migratoria imperante en la realidad, a través del establecimiento de políticas publicas que tengan por objeto combatir de manera eficaz los problemas sociales y de salud que imperan en nuestro país, siendo necesario el fortalecimiento y reestructuración de las instituciones migratorias y

de salud, a efecto de dotarlas de mayor autonomía, seguridad jurídica y capacidad de decisión en el ejercicio de sus funciones.

Reconocemos que el Estado debe respetar los derechos humanos mediante la reforma de las disposiciones constitucionales y reglamentarias que las atacan; ya que la nación no esta formada por individuos abstractos ni por masas indigentes, si no por personas humanas reales, agrupadas en comunidades naturales. Es por ellos que es necesario, el hacer conciencia sobre el valor que representa el ser humano.

Por lo que en el presente trabajo de investigación nos dimos a la tarea de analizar las diversas legislaciones nacionales e internacionales referentes a la materia de migración y de salud, observando que el estado Mexicano no brinda la debida atención médica a los extranjeros asegurados en las Estaciones Migratorias Mexicanas violentado con esto un derecho fundamental consagrado en nuestra Carta Magna.

CAPITULO I

MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

1.1 Antecedentes de los Derechos Humanos.

Al evocar la trayectoria histórica de los derechos humanos, no podemos prescindir de un dato inicial en el que demasiadas veces no se repara, a saber: que la conciencia clara y universal de tales derechos es propia de los tiempos modernos, sin embargo, no podemos pensar que históricamente se ha carecido de precedentes sobre la materia. Por tal motivo, en este capítulo hablaremos de la evolución del pensamiento que prevaleció en las diversas etapas del acontecer social en torno a los derechos fundamentales del ser humano.

El Mtro. Ignacio Burgoa en su libro *Garantías Individuales* comenta: “En algunos pueblos del Oriente antiguo, como es el caso del hebreo, la actividad de los gobernantes se hallaba restringida por normas religiosas teocráticas, en las que implícitamente se reconocían ciertos derechos a los súbditos, pues se suponía que dichas normas, como las de Jehová eran producto de su pacto entre Dios y el pueblo, cuyas disposiciones debían ser inviolables. Sin embargo esas garantías eran muy débiles y la apreciación de su extralimitación quedaba al arbitrio de los propios gobernantes que eran sus interpretes; además que no existía ninguna sanción para sus posibles contravenciones. En estas condiciones, los regímenes gubernamentales basados en tales principios o creencias, evidentemente luchaban contra toda idea de libertad humana, y más aún de reconocimiento, por lo que no es posible aseverar que en los pueblos orientales de la antigüedad existiera tal derecho y mucho menos un medio de preservarlo.”¹

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, vigésima séptima edición, Porrúa, México 1996, Página 58.

Si bien algunas sociedades antiguas, sobre todo la península helénica, llegaron a integrar importantes organizaciones políticas, estableciendo amplias estructuras normativas para regular la vida de su ciudadanía, lo cierto es que esos derechos generales tuvieron alcances parciales, porque la ciudadanía no tenía derechos subjetivos públicos, sino civiles y de tipo electoral, lo que permitía tener injerencia en los diferentes órganos del gobierno, tales como la Asamblea y los Tribunales. Además no se concebía la igualdad de los hombres, ni mucho menos se tenía definida la idea de equidad o de justicia.

De igual manera, podemos señalar que Roma era uno de los lugares donde no existía una conciencia clara de los derechos humanos, ya que estaba dividida en clases: los patricios eran hombres privilegiados (nobles), solo ellos intervenían en el gobierno y gozaban de todos los derechos y obligaciones tanto en el orden político como en el privado. Los clientes o servidores de los patricios, gozaban de libertad pero no tenían participación política, solo tenían derechos y obligaciones con el pater familias, éste debía protegerlos y ellos debían respeto y obediencia.

Los plebeyos (plebe: multitud) eran hombres libres, pero no ciudadanos, eran una clase excluida, a la que por mucho tiempo se le prohibió el matrimonio legítimo con los patricios, no tenían derecho al nombre y se componía de extranjeros o de descendientes de pueblos vencidos. Por último tenemos a los esclavos, el amo tenía derecho sobre su vida y su muerte.

Después de una serie de constantes luchas, podemos considerar que los romanos alcanzan casi la igualdad civil gracias a las XII tablas, ya que como resultado los plebeyos obtuvieron las siguientes garantías: el derecho de hacer plebiscitos, la igualdad social en virtud del derecho de contraer matrimonio con los patricios y la igualdad religiosa al poder ejercer el sacerdocio.

Dentro de este período primitivo, es imposible hablar de la existencia de los derechos del hombre, y mucho menos de facultades o potestades que de hecho pudiera gozar el individuo dentro de la comunidad a la que pertenecía y que constituyesen una esfera de acción o actividad propia frente al poder público.

Con la ideología de los cristianos se da el reconocimiento, respeto y oficialización del cristianismo por parte de los romanos, específicamente por el emperador Constantino, donde se formarían los antecedentes más claros de los derechos humanos.

El autor Rodrigo Labardini, comenta lo siguiente: "...Debe reconocerse que si bien la influencia ejercida por las enseñanzas cristianas no tuvieron gran efecto en los primeros años, siglos después representarían el centro principal de la defensa y promoción del ser humano y su dignidad intrínseca. De esta forma puede afirmarse que el influjo del cristianismo se ejerce, fundamentalmente en dos grandes líneas. En primer lugar, se proclama y se exalta la suprema dignidad del hombre, y, en segundo sitio, se siente y se vive profundamente, a través del fortalecimiento y la difusión de la ley moral y del Derecho Natural, que exige el respeto a la persona humana, a su dignidad y a sus prerrogativas."²

De acuerdo con la cita anterior, podemos mencionar que el cristianismo, fue una teología eminentemente religiosa, de tal manera que fortaleció la concepción de la persona, logrando con ello el reconocimiento de prerrogativas del hombre, es decir, remarca los derechos inherentes al hombre.

"No obstante bajo este contexto social en Grecia se empieza a manifestar una corriente filosófica tendiente a dignificar la concepción del ser humano. Nos referimos al estoicismo, corriente filosófica integrada en torno a Zenón de Citio (337-264 a.C.), quien se afilió plenamente a la cultura griega. El estoicismo se

² LABARDINI, Rodrigo. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 19 México. 1988-1989. pág. 302.

desarrolló desde dos siglos antes de nuestra era y tuvo influencia hasta bien entrados los tiempos del Imperio Romano, donde siguieron esta corriente filosófica una buena cantidad de pensadores, entre ellos los discípulos directos de Zenón: Cleantes (300-232 a.C), y Crisipio.”³ Apunta el autor Ramón Xirau.

Con el estoicismo surge por primera ocasión en la cultura occidental una idea dignificadora del hombre, al atender que todo el género humano está hermanado por la razón; esto es, que los hombres como seres racionales somos hermanos, independientemente del origen, la raza o las creencias de cada grupo o sociedad. Es evidente la importancia y trascendencia filosófica, ética y política de ésta concepción, como abierto rechazo a la sociedad entonces imperante, fundada sobre la base de la mayor desigualdad como lo fue la esclavitud.

La Edad Media surge con la invasión de los pueblos bárbaros y concluye con la caída de Constantinopla. Los integrantes de la comunidad se hacían justicia por sí mismos, esto llevó a prácticas arbitrarias y déspotas de los más fuertes hacía los más débiles. En esta época los pueblos llamados bárbaros no estaban aún delineados perfectamente en su formación, existía lo que se conoce con el nombre de *vindicta privata*, en la que cada quién se podía hacer justicia por su propia mano.

Los primeros ordenamientos constitucionales de los derechos civiles fueron las Cartas Inglesas y los Fueros Españoles.

En general, se acepta que el precedente más antiguo de un documento constitucional que contiene formalmente un conjunto de derechos civiles, se dio a partir de la Carta Magna Inglesa en 1215, en donde el rey Juan Sin Tierra se ve obligado a aceptar dicha carta que le presentan los barones de su reino, en donde se comprometió a respetar las propiedades de los hombres libres, a no

³ XIRAU, Ramón. Introducción a la Historia de la Filosofía, UNAM. México 1974. Página 89.

privarles de su vida, ni de su libertad, ni desterrarlos o despojarlos de sus bienes sino mediante juicio y de acuerdo con la ley de su propia tierra o comarca.

La Carta Magna tuvo el gran mérito de compilar por primera vez, en forma escrita, el conjunto de normas y principios consuetudinarios reconocidos en Inglaterra y en la mayor parte de los países de Europa central y occidental en los siglos XII y XIII. La Carta Magna contempla entre otros puntos, aspectos relacionados con el derecho de propiedad, regulación y limitación respecto de las cargas tributarias; además de que consagra la libertad personal y de la iglesia.

De igual forma otro documento de gran trascendencia para los derechos humanos es el Bill of Petition. El autor Gregorio Peces Barba, afirma: “Este documento fue redactado por los lores y los comunes, es presentado a Carlos I de Inglaterra por el Parlamento y aceptado por el Rey en 1628. Este documento confirma y amplía las garantías concedidas en la Carta Magna.”⁴

Podemos observar un claro avance en el reconocimiento de los derechos humanos con el Bill of Petition, ya que disponía, que ningún hombre libre fuera preso sin expresar el motivo de su detención, que nadie sería juzgado, sino según las leyes y procedimientos del país y que no se impusieran contribuciones sin el consentimiento del Parlamento. De los principios establecidos podemos ver que se llega a la concepción de la libertad civil y la limitación al poder monárquico.

De igual manera el Habeas Corpus. Esta disposición fue promulgada en Inglaterra en 1679 bajo el reinado de Carlos II, tenía el propósito de garantizar la efectividad de la libertad corporal, poniendo al alcance de los individuos un mecanismo legal para obtener la protección del Estado contra las decisiones o arrestos arbitrarios. Contiene una significación importante de la libertad del hombre sujeto a proceso judicial; y obliga a presentar a la persona detenida ante

⁴ PECES BARBA, Gregorio. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Debate. Madrid 1987. Página 34.

el Juez Ordinario en un plazo no mayor a 20 días, para que el Juez determinase la legalidad de la detención, además de que prohibía la reclusión en ultramar, también contenía un principio jurídico aún vigente: nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Bill of Rights de 1689. “Es una declaración de derechos comprendida en diversas leyes, en donde se establece el derecho de libertad de culto, se reconocen las garantías de petición, el derecho de portación de armas, la libertad de expresión, se establece el principio de legalidad suprimiendo al poder real, la facultad de suspender o dispensar leyes, se establece la libertad de elección de los miembros del Parlamento, se establece el proceso de derecho, a ser asistido por un abogado y a exigir la declaración de dos testigos; además de que se definían las condiciones de ejercicio del poder real y la estabilidad e independencia de los Magistrados.”⁵ Citado por Gregorio Peces Barba.

El mencionado Bill of Rights prohibía la suspensión y dispersión de leyes, los juicios por comisión, las multas o fianzas excesivas, así como el mantenimiento de ejércitos en tiempo de paz y la imposición de contribuciones sin permiso del Parlamento, se reconoce además el derecho de petición al Rey y el de portación de armas.

Podemos mencionar, que Inglaterra es el país en donde los derechos humanos y su protección jurídica han alcanzado un enorme grado de desarrollo, tanto que su sistema es uno de los antecedentes más nítidos del régimen de protección a los derechos fundamentales. Su sistema jurídico fue evolucionando lentamente y es fruto de su costumbre. Es el resultado de largos años de lucha social y de sacrificios. La Constitución Inglesa surge como un conjunto normativo consuetudinario, implicado en diversas legislaciones aisladas y en la práctica jurídica realizada por los tribunales.

⁵ Idem.

La historia de la edad moderna, comienza con la caída de Constantinopla en el año de 1453 y termina con la Revolución Francesa de 1789. Entre los siglos XIII y XV hay un período de transición que se desarrolla con la introducción de nuevas ideas. Esta etapa se considera por la doctrina como el tránsito a la modernidad humana.

La Revolución Francesa representa el acontecimiento político y social de mayores repercusiones en el cambio de las ideas de la filosofía política moderna, y consecuentemente de la organización jurídica del Estado en el siglo XVIII. En ese sentido, se considera a esa revolución como línea divisoria entre la Edad Moderna y la Época Contemporánea por la trascendencia universal que generó hacia todo el mundo.

Podemos observar que en el título de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se encuentra que los sujetos hombre y ciudadano hacia los cuales va dirigida, constituyen diferentes elementos del derecho constitucional. Los derechos del hombre se refieren al ámbito de la vida individual del sujeto contra el Estado, mientras que los derechos del ciudadano constituyen prerrogativas del individuo como miembro de la sociedad política. Los dos principios rectores de ésta declaración son la libertad y la igualdad, sin más distinción que la fundada en el bien común.

Una nueva era comienza con la Revolución Francesa, se abre la historia contemporánea y concluye la historia moderna con el derrumbe de las monarquías absolutistas. Representa el acontecimiento político y social que cambia las ideas de la filosofía política moderna y consecuentemente la organización jurídica del Estado en el siglo XVIII.

Durante ésta época se han dado acontecimientos muy importantes para los derechos humanos, principalmente a nivel internacional un claro ejemplo es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual fue aprobada y

proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, surge de un mundo de cenizas. La naciente Organización de Naciones Unidas, encomendó a un grupo de expertos la codificación de un documento que considerara los derechos fundamentales para todo ser humano.

1.2 Concepto y Clasificación de los Derechos Humanos.

Al hablar de los derechos humanos nos encontramos con una realidad dinámica, además de las distintas expresiones utilizadas con las que se ha denominado a éstos derechos del hombre. Estos derechos fundamentales, están estrechamente conectados con la dignidad humana, los cuales deben ser reconocidos y garantizados por un ordenamiento jurídico, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual.

El concepto derechos humanos, como muchos otros con los que se trabaja en el ámbito jurídico, es utilizado con particular imprecisión. De hecho, para referirse a la idea de derechos humanos se acude a varias expresiones supuestamente sinónimas. Podrían enumerarse, entre éstas, conceptos como derechos naturales, derechos innatos, derechos subjetivos públicos, garantías individuales, principios generales del derecho o derechos fundamentales.

Al respecto, el autor Gregorio Peces Barba señala: "...ésta multiplicidad de denominaciones nos da ya, en una primera aproximación, noticia de la dificultad. Se encierran en esas simples palabras significados distintos, apoyados en fundamentos ideológicos y filosóficos, también diferentes." ⁶

⁶ Idem.

Por su parte, la doctora en Derecho, Mireille Roccatti, quien fuera presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala que los derechos humanos son: “ ... aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo.”⁷

Con respecto al concepto emitido por Mireille Roccatti, podemos apoyar ampliamente dicho criterio, consideramos que reúne todas las necesidades y perspectivas que deben contener los derechos del ser humano, tomando en cuenta primordialmente que debe de ser plenamente observado y respetado por cualquiera que sea la autoridad.

Por su parte el autor Carlos R. Terrazas, define a los derechos humanos de la siguiente manera: “ ...Los llamados derechos del hombre como aquellos derechos fundamentales de la persona humana considerada tanto en su aspecto individual como comunitario que corresponden a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, concediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común.”⁸

En efecto, las definiciones habituales sobre derechos humanos suelen esclarecer el significado o la función que éstos desempeñan o deben desempeñar en el marco de una sociedad pluralista o democrática, aludiendo a su carácter de articulación histórica de los valores de dignidad, libertad e igualdad.

⁷ ROCCATTI Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. C.N.D.H. del Estado de México. México 1996. Página 19.

⁸ TERRAZAS, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, cuarta. edición, Porrúa, México 1996, Página 53.

A su vez German Bidart cita al autor Antonio E. Pérez Luño, quien define a los derechos humanos como: “El conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales llevan a ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.⁹

Por cuanto al derecho positivo, el propio reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece en su artículo sexto, una definición, al señalar que: “Los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.”¹⁰ Lo anterior referido por el autor Quintana Roldan.

Con respecto a la definición que maneja la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la consideramos buena y es más amplia que las anteriores, puesto que no sólo se preocupa por el ámbito nacional sino que las perspectivas también van dirigidas a la comunidad internacional.

Para el autor Antonio Truyol y Serra, los derechos humanos son: “Los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta.”¹¹

A su vez, los autores mexicanos María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado, propone la siguiente definición: “Los derechos humanos son los

⁹ BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. U. N. A. M., México 1989. Página 228.

¹⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derechos Humanos. segunda. edición, Porrúa, México, 2001, Página 16.

¹¹ TRUYOL Y SERRA, Antonio, Los Derechos Humanos. Tecnos, Madrid, 1968, Página 11.

que las personas tienen por su calidad humana. Pero es el Estado el que los reconoce y los plasma en la Constitución, asumiendo así la responsabilidad de respetar éstos derechos, a fin de que cada individuo viva mejor y se realice como tal".¹²

El Doctor Jorge Carpizo señala que, "hoy en día, se han creados nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismos que subsisten junto con los órganos clásicos, así mismo señala que coexisten y conviven con similares organismos no gubernamentales."¹³

Por otra parte, también es importante señalar cuales son las características de los derechos humanos, al respecto Santiago Nino, quien es citado por Mireille Roccatti en su libro, *Los Derechos Humanos y el Ombudsman en México* nos menciona: "que los rasgos distintivos de los derechos humanos son fundamentalmente tres; universalidad, incondicionalidad e inalienabilidad."¹⁴

Ahora bien haremos referencia a los rasgos que maneja la autora respecto de los Derechos Humanos;

Los rasgos de universalidad, se refieren, como su nombre lo indica, a que la titularidad de dichos derechos se encuentra en todos los hombres y los beneficia a todos; su posesión no puede estar restringida a una clase determinada de individuos, como por ejemplo a obreros o amas de casa, ni tampoco puede excederse más allá de la especie humana.

La pertenencia a la especie humana es condición suficiente, para gozar de los derechos humanos, en tanto que otras circunstancias como raza, sexo,

¹² HERNANDEZ OCHOA, María Teresa y FUENTES ROSADO Dalia, Hacia una Cultura de los Derechos Humanos, Serie de folletos 91/93. de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.

¹³ CARPIZO, Jorge, Antecedentes Mexicanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, México 1991, Página 13.

¹⁴ ROCCATTI Mireille, Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México, Página 22.

inteligencia, edad, son irrelevantes.

Los rasgos de incondicionalidad se sustentan en que los derechos fundamentales son incondicionales, es decir, que no están sujetos a condición alguna, sino únicamente a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de dichos derechos.

Los rasgos de inalienabilidad se refieren a que los derechos humanos, no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad, porque son inherentes a la idea de dignidad del hombre; en todo caso, al disponer la persona de sus propios derechos, la norma jurídica establecerá las condiciones para salvaguardarlos.

Independientemente del concepto que cada autor aporte de los derechos humanos, podemos observar que, todos giran sobre un mismo eje, teniendo como objeto la protección del ser humano por el sólo hecho de pertenecer a la especie humana y que además debe ser respetado por una autoridad, para lo cual debe existir un ordenamiento jurídico que contemple dichos derechos.

Los derechos humanos se han clasificado de diversas maneras: por su naturaleza, por su origen, por su importancia, por su contenido y por la materia que refieren. La clasificación de los derechos humanos más reconocida, es por generaciones, de las cuales, comentaremos sólo las tres primeras:

a) La primera generación la constituyen los derechos civiles y políticos:

Miguel Tarcisio Navarrete, lo explica de la siguiente forma: “Estos fueron los primeros derechos formulados por el movimiento de la revolución francesa. El primer grupo de derechos humanos aparece al lado de los movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII. A través de esas luchas es como adquieren su consagración de auténticos derechos y así se difunden por todo el

mundo. Se reconocen también como el grupo de libertades clásicas.”¹⁵

Estos derechos surgieron a razón de los diferentes conflictos que se fueron dando en el mundo, el más mencionado en ese momento fue el conflicto por el que atravesaba Francia, ya que era un país con bastantes problemas serios y delicados.

La primera generación de derechos humanos, también denominados ‘libertades clásicas’, fueron los primeros derechos exigidos y formulados por el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución Francesa. Este primer grupo de derechos lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo, como resultado de estas luchas, estas exigencias se consagran como auténticos derechos y se difunden internacionalmente.

En ésta primera generación, las ideas y valores de libertad, dignidad humana y democracia se funden con el mismo movimiento que exalta los derechos humanos, dando lugar así a una conquista irreversible que desembocará en una concepción moderna del Estado de Derecho. Esta concepción se verá reflejada de que a partir de ese momento los derechos civiles y los derechos políticos estaban dentro del Derecho Constitucional.

- b)** La segunda generación la constituyen los derechos económicos, sociales y culturales.

De acuerdo al autor Miguel Tarcisio Navarrete, nos comenta: “En otro momento histórico aparece un segundo grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales, también llamados derechos de segunda generación. Estos derechos hacen pasar de la democracia formal a la democracia material; del

¹⁵ TARCISIO NAVARRETE, Miguel. Los Derechos Humanos, Diana, México, 1994, Página 20.

Estado de Derecho al Estado social de Derecho. Los movimientos libertarios que impulsaron éste segundo grupo se localizan a principios del siglo XX es el caso de la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución alemana de Weimar de 1919.”¹⁶

Los derechos de segunda generación, dado que por su naturaleza requieren de mayor erogación por parte del Estado, son más difíciles de incorporar tanto a nivel nacional como internacional. Se entienden como obligación del Estado, de procurar su realización; no obstante, no se puede exigir su cumplimiento más allá de los límites materiales de los recursos del propio Estado.

En esta segunda generación de derechos humanos, observamos que hay un profundo contenido de respeto a la integridad física y sociológica del hombre, entendido como un individuo que es digno de respeto.

c) Los derechos humanos de tercera generación, refiriéndonos al autor Miguel Tarcisio Navarrete son: “más recientes, los derechos de tercera generación, se promueven de manera más clara a partir de los años sesenta. El año de 1966 las Naciones Unidas mencionan en sus pactos internacionales los nacientes derechos al desarrollo y los derechos a la libre autodeterminación de los pueblos. Desde el preámbulo de la Carta de San Francisco, ya se mencionaba el compromiso de promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Fácilmente se vera que derechos de este grupo tales como el derecho a la paz o el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, son altamente difíciles de ser plasmados en las normas nacionales e internacionales y más complicado resulta aún hablar de su exigibilidad”.¹⁷

Debido a esto, hay autores que se niegan a tratar a este tercer grupo

¹⁶ TARCISIO NAVARRETE, Miguel, Los Derechos Humanos, Página 20.

¹⁷ Idem.

como auténticos o tradicionales derechos humanos. Se les ha llamado en ocasiones simples principios programáticos que no alcanzan la categoría plena de los verdaderos derechos humanos. Debido a que atraviesan por un momento de evolución, consideramos que ya son lo suficientemente maduros para considerarse como tales derechos, un claro ejemplo es la paz.

Entre tales derechos están el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano ecológico y equilibrado el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, el derecho a ser diferente. La inclusión de otros derechos en esta categoría es todavía un proceso no terminado.

Cada generación aparece así aclarada y exigida por la situación humana que la reclamó, pero, al mismo tiempo, descubre su relativa insuficiencia, de la que toma su punto de arranque la generación sucesiva. La nueva generación no es simplemente otra que la anterior, sino que, en cierto modo, es también la anterior, porque necesariamente han debido tenerla en cuenta para contemplar sus insuficiencias y corregir sus errores. De ésta forma evolucionan los derechos humanos en dirección al presente, acumulando el pasado e integrándolo con cada innovación. La historia de los derechos humanos se revela, a la vez, como paradigma y como progreso constante.

Podemos concluir comentando que los derechos de la tercera generación son de gran importancia no sólo de manera individual, local o nacional, sino que es un tema de gran importancia a nivel mundial, de tal forma que los problemas que se generen en torno a éstos derechos, atañen a todos los seres humanos.

1.3 Antecedentes Históricos de la Salud en México.

Es importante resaltar, que en nuestra legislación no existía el concepto de salud, ni se había regulado el derecho a la salud como tal hasta en 1983, fecha

en que el artículo 4° de la Constitución es reformado para adicionar lo que ahora conocemos como “derecho a la protección de la salud”.

Sin embargo, esto no significa que no se tuvieran antecedentes de regulación en esta materia; en el México prehispánico existieron estructuras de protección a la salud, como lo fueron enfermerías, centro de atención a huérfanos y reclusorios para leprosos. El Código Badiano que es un escrito sobre la herbolaria mexicana, escrito originalmente en náhuatl por el xochimilca Martín de la Cruz hacia 1552 posteriormente traducido al latín por Juan Badiano, convirtiéndose en un importante legado para botánica y medicinas tradicionales.

Posteriormente durante la Colonia, los conquistadores fundamentalmente apoyados por las órdenes religiosas, establecieron hospitales, hospicios, centros educativos y casas de beneficencia; es así como este periodo Hernán Cortes funda en 1524 el primer hospital con carácter de asistencia pública, denominado “La Purísima Concepción y Jesús Nazareno”. Posteriormente se multiplican las Instituciones en las diferentes providencias de la Nueva España.

Al nacer México a la vida independiente, se trataron de fortalecer las estructuras tanto de asistencia pública como privada; es así como conquistada la independencia, y en el proceso definitivo de las nuevas modalidades organizativas que debía adquirir la naciente República, se planteó el debate entre quienes sustentaban el centralismo como una opción única y quienes postulaban al federalismo como el mejor sistema para dar cabida a las inclinaciones políticas del pueblo mexicano. La Constitución de 1824, que consagraba el federalismo como elemento sustancial de la República, no tuvo referencia alguna a propósito de los problemas de sanidad. Sin embargo de acuerdo con los mecanismos para la distribución de competencias que la Constitución establecía en su Artículo 161, fracción I, misma que señalaba:

“Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene la obligación:

Fracción I.- De organizar su Gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni a la carta constitutiva.”¹⁸

Debe inferirse que por no haberse reservado a la Federación, facultad alguna sobre la materia de Salubridad General, quedaban estos sujetos a lo que dispusieran los estados.

Por su parte los centralistas si hicieron referencia a la salubridad, como ejemplo de ello se encuentra el artículo 25 de la Ley Sexta de la Constitución Centralista de 1836, que estableció: “Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia, que no sean de fundación particular...”

Este precepto es aplicable en la medida que tales órganos tenían a su cargo la responsabilidad directa e inmediata de velar por el bienestar comunitario y contaban con mejores posibilidades para hacerlo que los distantes gobiernos locales o las más lejanas, todavía, autoridades nacionales.

Por su parte la Constitución de 1843 en su artículo 134, fracción XI estableció la facultad de las Asambleas Departamentales para “cuidar de la salubridad pública y reglamentar lo conveniente para conservarla”.

Producto de las Leyes de Reforma fue la abolición de los fueros eclesiásticos, militares y el desconocimiento de las órdenes religiosas, teóricamente el Estado mexicano veló por el cuidado y supervisión de los hospitales, establecimientos de beneficencia, escuelas, hospicios, casas de corrección.

¹⁸ RABASA, Emilio O, Historia de las Constituciones, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U. N. A. M., México, 1990.

“La Beneficencia Pública nace como resultado de la secularización de los bienes del clero. El 12 de julio de 1859 el presidente interino Benito Juárez decreta la Ley de los Bienes Eclesiásticos. Es así como pasan a ser parte del Estado todos los bienes que el clero secular y regular administraba”¹⁹

Entre las Leyes de Reforma la más importante para el objeto de este estudio fue la que en febrero de 1861, secularizó a los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta entonces habían sido administrados por las autoridades o corporaciones eclesiásticas. El Estado mexicano entonces se convirtió en el único encargado de velar por el cuidado y supervisión de la salud de sus habitantes.

Para dar cumplimiento a esas disposiciones se constituyó el Consejo Superior de Salubridad, que operaba en el Distrito Federal y las Juntas de Salubridad en los Estados. Correspondió al primero regular los aspectos concernientes a vacunación, inspección sanitaria de comestibles, bebidas y medicamentos, panteones y hospicios, registro médico y servicios de estadística sobre la natalidad, morbilidad y mortalidad, a las Juntas Locales de Salubridad incumbió, a su vez, el control farmacéutico, el examen de médicos cirujanos, parteros, la realización de la higiene pública y de campañas locales de vacunación, y de administración de hospitales civiles y hospicios.

El resumen teórico-práctico de la higiene pública está contenido en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos del 15 de julio de 1981 que reúne en un solo cuerpo todos los aspectos de la higiene y que sirvió de base para redactar códigos semejantes en los diversos estados de la Federación. El Código consta de un título preliminar que versa sobre la organización de los servicios sanitarios y de cuatro libros: El primero se ocupa de la administración de la salubridad federal, el segundo de la local, el tercero de las penas y el cuarto

¹⁹ YAÑEZ CAMPERO, Valentín H, La Salud Pública y el Derecho a la Protección de la Salud en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México 2002, Página 16 y 17.

de los procedimientos.

El Código Sanitario del México independiente fue objeto de múltiples cambios de su contenido y denominación hasta llegar a nuestra actual Ley General de Salud, pues el carácter dinámico que la protección de la salud representa ha implicado una constante revisión y actualización del marco jurídico que rige esta materia.

La mas importante modificación a la Constitución de 1857, en cuanto al ámbito de salubridad se refiere, se llevo a cabo en 1908, cuando se facultó por primera vez al Congreso de la Unión para dictar las leyes que garantizaran una correcta actividad sanitaria en todo el país, corrigiéndose así la irregular actividad del gobierno federal que hasta ese momento había implementado un sinnúmero de medidas, no solo en el Distrito Federal sino a nivel nacional, careciendo de competencia constitucional para ello.

De tal suerte, el 12 de noviembre de 1908 se reformó la fracción XXI del artículo 72 para quedar como sigue:

“Articulo 72.- El Congreso tiene facultad:

“XXI para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

En 1917 el Constituyente de Querétaro enmarcó las bases del sistema jurídico mexicano de la salud.

El Congreso Constituyente de 1917 habría de adicionar a la Fracción XVI del artículo 73, (correlativo a la fracción XXI del citado artículo 72 de la Constitución de 1857), cuatro bases generales que hasta la fecha siguen vigentes con algunas mínimas variantes.

Al establecer en el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que se confiaba a los poderes federales la Salubridad General de República, previéndose la creación de las dos dependencias básicas de la salud a saber, el Departamento de Salubridad (ahora Secretaría de Salud) y el Consejo de Salubridad General, el otro artículo que enmarcó las bases del sistema jurídico mexicano de la salud fue el 123, al establecer en este las bases fundamentales de la seguridad social de los trabajadores.

Cabe mencionar que actualmente el derecho a la protección de la salud está regulado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Salud a nuestro juicio, es el primero de los temas fundamentales de los derechos económicos, culturales y sociales, ya que sin salud todos los demás esfuerzos llámese educación o trabajo difícilmente logran dar fruto por lo que su arribamos a un nivel de reconocimiento jurídico eficaz para otorgarle vigencia y viabilidad se hace indispensable, por lo que el problema de la eficacia del derecho a la protección de la salud nos parece un imperativo particularmente interesante para las diversas disciplinas, y muy en especial para el universo del derecho, a pesar de ello y con diversas excepciones como son los trabajos de diversos investigadores de renombre en México tales como José Francisco Ruiz Massieu y Guillermo Soberón Acevedo entre otros, dándonos cuenta que en México no abundan los trabajos científicos sobre esta temática, con la frecuencia exigida con los constantes cambios del entorno social en el que vivimos, menos aun existen investigaciones recientes que se encaucen hacia el estudio empírico, objetivo y riguroso sobre la realización del derecho a la protección de la salud, siendo casi inexistentes las investigaciones que conjuntan los datos estadísticos con un análisis serio y propositivo desde la óptica del derecho internacional.

Siendo notables las lagunas, faltas o francas violaciones del Estado Mexicano, en términos de su compromiso de dar vigencia al derecho a la

protección de la salud a partir de y sirviendo como punto de referencia la entrada en vigor en México, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo este el primer Instrumento Internacional obligatorio y específico al que nuestro país se adhiere obligándolo expresamente a la protección del derecho a la salud de sus habitantes, y sin restarle importancia a la existencia de los demás Instrumentos Internacionales.

1.4 La Figura del Ombudsman

En éste punto trataremos el tema del ombudsman, consideramos que la causa específica del nacimiento de ésta figura fue la necesidad de encontrar un equilibrio entre los órganos del poder, pero también debemos tomar en cuenta que las ideas relativas a la ciudadanía, la igualdad y los derechos del hombre y del ciudadano, que fueron incorporadas a la vida política y constitucional del siglo XVIII, imponían la necesidad de contar con un guardián de las libertades ciudadanas frente a las autoridades emanadas del pueblo soberano.

La Institución del ombudsman, como se le denominó en sus principios, es de procedencia sueca. Según diversos autores, la palabra ombudsman tuvo sus orígenes en las tribus germánicas medievales que aplicaron el término a un agente encargado de transferir bienes de familia o grupos que afectaban a otras personas, a las víctimas o a sus familias. Con el paso del tiempo éste vocablo se aplicó a cualquier clase de gente.

Desde sus orígenes, el ombudsman ha sido un órgano del Estado para la supervisión y control del ejercicio del poder. El análisis de su génesis, resulta muy oportuno para conocer las condiciones del entorno que lo vio nacer, y de ahí poder saber un poco más de su esencia. De acuerdo al autor Gonzalo M. Armenta Calderón, nos dice: “que los tres rasgos esenciales del ombudsman, determinados con toda precisión por Rowat Donald, son:

- 1) El ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representantes de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.
- 2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y,
- 3) Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.”²⁰

El autor Jorge Madrazo, nos comenta que ésta figura no tiene en el castellano una traducción exacta, pero, frecuentemente se le ha interpretado como delegado, representante, defensor e incluso procurador. En su versión original, el ombudsman tuvo como un contexto de actuación de la garantía de legalidad; delegando, supervisando y corrigiendo errores de lo que puede llamarse una recta administración pública.

El jurista Fix Zamudio es dentro de la doctrina mexicana quien a dedicado mayor atención a esta Institución y lo define como: “El organismo dirigido por uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos humanos fundamentales de los gobernados realizada por infracciones legales, sin también por injusticia, y razonabilidad o retraso manifiesto y con motivo de esta investigación pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.”²¹

Un siglo después de haber surgido en Suecia, la institución del

²⁰ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M, El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos, Página 59.

²¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman, El Colegio Nacional, México 1980. Página 112.

ombudsman empezó a ser recogida por otros ordenamientos nacionales de Escandinava y del resto de Europa. Fue a partir de ese entonces el ombudsman es una Institución que empieza a ser muy estudiada y discutida en Congresos y Simposios internacionales y es adoptada en más de 40 países.

Los indiscutibles avances y beneficios que ésta función reporta, ha hecho que el ombudsman se extienda por distintas latitudes, hasta el punto que hoy existe en muchos países del mundo. Indudablemente cada Estado ha adaptado la figura del ombudsman a sus particulares circunstancias y contextos, se ha especializado y tematizado, hoy se encuentra el ombudsman de los consumidores, el bancario, el militar, el universitario y otros, podemos observar el avance que ha tenido ésta figura a tal grado que se ha llegado a hablar del fenómeno de la ombudsmanía. Inclusive se crea el Instituto Internacional del ombudsman en Edmonton Alberta, Canadá que reúne la información de todos los ombudsmen que existen en el mundo y la difunde a través de sus revistas y diversas publicaciones.

En el sistema jurídico mexicano son identificables y tienen eminencia, dos instituciones representativas del ombudman, que han tenido ingreso constitucional muy reciente. Desde luego, nos referimos, en primer término a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en segundo lugar a la Procuraduría Agraria.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la figura del ombudsman comenzó siendo un medio de control, un instrumento del parlamento para supervisar a la administración, y con el paso del tiempo se afirmó como una institución protectora de los derechos fundamentales, donde predomina el sentido de los valores sobre el simple control técnico.

En el presente trabajo de investigación que nos ocupa el ombudsman en materia de Salud en México, lo es la Comisión Nacional de Arbitraje Médico

creada en 1996, órgano que tiene como propósito primordial coadyuvar a garantizar el derecho a la protección de la salud y a contribuir la calidad de la atención médica. Surgiendo en virtud de que la calidad de los servicios de salud es aun heterogénea, y no satisface plenamente ni a usuarios ni a prestadores de servicios. Los problemas de calidad abarcan varios aspectos como el insuficiente abasto de medicamentos e insumos para la salud, e involucran de manera especial al personal de salud que en años recientes ha tenido una mayor demanda de servicios, con una creciente insatisfacción por no disponer de facilidades reales para mejorar su nivel profesional.

Los servicios de salud requieren perfeccionarse para resolver con enfoque de calidad y eficiencia, las demandas de la población. Ello implica, entre otros puntos garantizar que los procedimientos médicos cumplan con los mejores estándares de eficacia y seguridad, que se proporcionen en unidades médicas acreditadas y con médicos especialistas certificados.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, frente al crecimiento de los flujos migratorios y, por ende, ante la gran cantidad de migrantes que transitan por nuestro país y debido a la situación de vulnerabilidad que guarda este grupo, realiza acciones tendientes a la protección e investigación de las violaciones a derechos humanos que puedan ser objeto. En este contexto, desde el año 2004 a la fecha, visitadores adjuntos de esta Institución Nacional llevaron a cabo visitas especiales de supervisión a las Estaciones Migratorias y lugares habilitados que existen en el país, con la finalidad de conocer personalmente, la situación que guardan los migrantes asegurados y las condiciones en las que los opera el Instituto Nacional de Migración.

1.5 Derecho Migratorio.

El concepto derecho migratorio gira alrededor de un criterio objetivo o bien en torno de un criterio basado en su significación como disciplina de estudio o

ciencia jurídica, es decir un doble significado de la expresión “derecho migratorio”. Este doble significado en otras ciencias, ha propiciado algunas confusiones que conviene evitar, aunque en ocasiones esto resulte difícil si se toma en cuenta el paralelismo lógico entre ambos significados.

Los fenómenos migratorios han sido y son hechos de la realidad social e histórica, recordemos que nuestra población es el resultado de un movimiento migratorio de españoles y que actualmente las migraciones indocumentadas e ilegales, han sido preocupación de varios países entre ellos México. El fenómeno de la migración ha adquirido una creciente importancia a nivel mundial. Además del efecto directo sobre el volumen y la estructura de la población tanto en las naciones de origen como en las receptoras los movimientos involucrados tienen fuertes repercusiones en su desarrollo socioeconómico.

Así pues históricamente las migraciones o desplazamientos humanos han influido en la transformación de la división política mundial. En las últimas décadas las migraciones han sido ocasionadas por factores de carácter social, político y económico. El derecho migratorio se vincula con los fenómenos migratorios por ser reflexión teórica, expresada en la norma jurídica de estos últimos para regularlos.

El autor Oscar Vical Adame, considera que el concepto formal de Derecho Migratorio es: “el conjunto de normas de derecho público que regulan el tránsito internacional de personas, nacionales y extranjeros, establece las condiciones y modalidades a las que se sujetara el ingreso, permanencia o estancia y salida de los extranjeros; y lo relativo a la emigración y repatriación de nacionales.”²²

Los movimientos migratorios determinan la necesidad de regular la emigración e inmigración, por lo que surge el derecho migratorio y, en el caso

²² VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 1999, Página 7.

que nos atañe, derecho de los inmigrantes, en el que habría de estudiar los diferentes movimientos de traslado de un país de origen a otro y así identificar al migrante para proporcionarle una determinada calidad migratoria, estableciendo a su vez sus derechos y obligaciones, con respecto al país que lo recibe.

El autor Rafael I. Martínez Morales, define al derecho migratorio: “como la rama del derecho administrativo que regula el fenómeno de los movimientos poblacionales; incluyendo la estancia de extranjeros en el país y la salida y retorno de individuos en la república”²³

El derecho que tratamos, indudablemente rama del derecho público, trata principalmente de personas, y al definir los sujetos de este estudio, los esenciales son los extranjeros, y habremos de tocar a los nacionales también como sujetos de tal derecho, aunque en un aspecto menor.

Por su parte el autor Jorge Armando Silva Carreño, hace su definición de la siguiente manera: “son las normas que regulan los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, la aplicación de las políticas poblacionales o demográficas, incluyendo la migración de personas por el Estado mexicano, la condición o situación jurídica de extranjeros durante su estancia en el mismo, así como la emigración y repatriación de los nacionales.”²⁴

Tradicionalmente la doctrina internacional ha considerado que los temas sobre extranjería deben ser estudiados por el Derecho Internacional Privado (rama del Derecho Privado). Sin embargo consideramos que independientemente de la rama que lo estudie, la regulación del fenómeno migratorio requiere de un tratamiento sistemático e integral.

²³ MARTINEZ MORALES, I. Rafael, Diccionario Jurídico Harla, Volumen 3, Harla, México, 1996, Página 64.

²⁴ SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Derecho Migratorio Mexicano, Página 56.

El fenómeno migratorio internacional, desde el punto de vista del sistema jurídico nacional, se debe regular por el Derecho Migratorio Mexicano. Involucra aspectos de soberanía; de política exterior, auto determinación, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional, de política interior, organización estructura y funcionamiento de la prestación de un servicio público, seguridad pública; demografía y política de desarrollo social y económico, entre otros.

Podemos señalar con razón que los fenómenos migratorios no son aislados e independientes y es por ello que la materia se relaciona con otras ramas del derecho y del saber en general, como son la economía, estadística, demografía, sociología entre otras, pues el fenómeno migratorio implica la necesidad de estudiarlo profundamente en cuanto a su origen, impacto y consecuencias. Sin embargo el Derecho Migratorio es autónomo tiene su propia legislación puesto que desde el año de 1908, han existido en México 6 leyes de Migración, con distintos títulos.

Es importante mencionar que los sujetos del derecho migratorio serán las personas, es decir; los nacionales y los extranjeros sujetos a una jurisdicción legal. También pueden ser considerados sujetos del Derecho Migratorio de un país algunos organismos de la comunidad internacional, cuando así se haya convenido en un instrumento idóneo

En México no tenemos órganos jurisdiccionales especializados en esta materia, es decir, Tribunales Migratorios o juzgadores migratorios que diriman o solucionen los conflictos que surgen entre los migrantes nacionales o extranjeros y la administración Pública Federal, con motivo de la interpretación y aplicación de las leyes migratorias y disposiciones complementarias. Sería conveniente que se creara un Tribunal Migratorio con plena jurisdicción que resuelva en forma definitiva y pueda hacer cumplir sus propias determinaciones.

1.6 Concepto de Estación Migratoria, Creación y Funcionamiento.

a) Concepto de Estación Migratoria

Las Estaciones Migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros en tanto se resuelve su situación migratoria en el país y permanecen a disposición de la autoridad migratoria.

La ubicación de estas Estaciones Migratorias las establece y habilita la propia Secretaría de Gobernación en lugares que considera adecuados, pero si hay lugares en los que no se encuentran establecidas Estaciones Migratorias, la Secretaría considerará habilitados los locales de detención preventiva y el propio Instituto. Las estaciones preverán lo relativo a los siguientes aspectos:

- I. Objeto del aseguramiento.
- II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros asegurados.
- III. Respeto a los derechos humanos de los asegurados.

El artículo 152 de la Ley General de Población establece que si con motivo de una verificación se desprende una infracción a las disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, se podrá llevar a cabo el aseguramiento del mismo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 82 que las autoridades administrativas, con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

Luego entonces el aseguramiento de un extranjero es una medida de seguridad que debe tender a corregir una irregularidad y no a sancionar con privación de la libertad a una persona.

b) Creación

En el siglo pasado la salida y entrada de los extranjeros del territorio mexicano han sido regulados por diversas disposiciones jurídicas. La primera de ellas es la Ley de Inmigración del 22 de diciembre de 1908, promulgada por el entonces presidente Porfirio Díaz.

El autor Oscar Vical Adame, comenta: “Esta ley establece que los extranjeros sólo podrían entrar a la República por puertos de altura y lugares fronterizos habilitados para el comercio internacional o que especialmente así lo designare el Ejecutivo Federal. Que todo extranjero y nacional sería sometido a reconocimiento para determinar si pudiera ser admitido conforme a esa ley, destacando el aspecto sanitario que no fueran prófugos de la justicia, pertenecieran a sociedades anarquistas, sostuvieran o propagaren doctrinas de destrucción violenta de gobiernos o funcionarios, se dedicaran a la malvivencia, prostitución, etcétera.”²⁵

Con relación a las estaciones migratorias el artículo 18 señalaba expresamente que los pasajeros que debían ser reembarcados permanecerían bajo custodia en la estación sanitaria o en otro lugar que designe el inspector de inmigración, por cuenta de la empresa que lo había transportado a la República. En esa virtud, aún cuando la ley no contenía en su texto referencia alguna a las estaciones migratorias, resulta ser que las estaciones sanitarias también tenían función de estación migratoria, en tanto que servían para alojar provisionalmente a los extranjeros que debían salir del territorio nacional. Así mismo el inspector de

²⁵ VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, Página 79.

migración podía habilitar otros sitios para mantener bajo custodia a los extranjeros.

Años más tarde, con la Ley de Migración de 1926 se establece el primer antecedente del documento migratorio, denominándolo Tarjeta Individual de Identificación.

La autora Beatriz Tamés Peña, en relación a esta ley comenta; “La tarjeta individual de identificación contenía los datos generales de los extranjeros y debía ser sellada por las autoridades migratorias en el lugar de entrada, acreditando así, el ingreso conforme a las disposiciones legales. La falta de la tarjeta o sello respectivo establecía la presunción de que el extranjero había ingresado ilegalmente a la República. En este caso, correspondía al extranjero comprobar lo contrario.”²⁶

Como podemos ver, esta Ley establecía un mayor control respecto de la entrada y salida de los extranjeros y creaba un impuesto del inmigrante; igualmente, estableció que correspondía a la Secretaría de Gobernación la aplicación y organización de los servicios de inmigración y emigración. A los extranjeros que no reunían los requisitos establecidos en la ley, les estaba prohibido desembarcar, pero la Secretaría de Gobernación les podía conceder una autorización expresa.

Aún cuando la ley mencionaba en diversos artículos los casos en que los extranjeros rechazados debían permanecer bajo vigilancia de las autoridades, ningún precepto se refería a las estaciones migratorias o sitios similares. Tampoco se hace señalamiento del lugar al que debían ser conducidos los extranjeros para su expulsión, pues en general la ley sólo indicaba que “sería

²⁶ TAMES PEÑA, Beatriz, Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias. C. N. D. H. México, 1999, Página 85.

conducido al lugar que designe la Secretaría de Gobernación, para ser reembarcado en su oportunidad.

Con la Ley de Migración de 1930, se establece que el servicio Migratorio estaba a cargo exclusivo de la Secretaría de Gobernación y por lo tanto la aplicación de esta ley correspondía a esta dependencia.

Esta ley establece con mayor claridad la distinción entre los inmigrantes con propósito de residencia o por motivo de trabajo; y los transeúntes por su carácter temporal y no deseo de permanencia, puesto que dentro de la referida clasificación de transeúnte, la autoridad migratoria anotaba el carácter de turista, hombres de negocios, estudiantes, transmigrante y los demás no especificados.

En esta ley es importante destacar la cárcel pública por parte de las autoridades migratorias para mantener detenido al extranjero, así como el término de 36 horas como máximo de esa reclusión, pues se trataba de procedimientos administrativos y no penales. Asimismo aunque el reglamento no hacía mención de las estaciones migratorias, resulta interesante el hecho de que la cárcel pública se usara para desempeñar funciones similares a las de aquellas.

Como podemos observar en leyes anteriores a la Ley General de Población de 1974, las estaciones migratorias, no existían como tal, ya que no se contaba con un recinto exclusivo para mantener temporalmente a todos aquellos extranjeros que por motivos contrarios a la ley tenían que salir del país.

Actualmente son cometidas en nuestro país, un sinnúmero de violaciones a los derechos fundamentales de los inmigrantes que son asegurados en las Estaciones Migratorias que se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Migración por el hecho de haberse internado en México de manera ilegal o por no cumplir con algún requisito migratorio establecido para tal efecto. Sujetos que ininidad de veces, quedan a merced de los abusos y arbitrariedades cometidas,

en algunos casos por las autoridades migratorias adscritas a las estaciones antes mencionadas.

c) Funcionamiento.

El 26 de noviembre del año 2001 se emitieron las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración mismo que a la letra dice:

“Artículo 1o.- Las presentes Normas tienen por objeto regular el funcionamiento y organización de las estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración dependiente de la Secretaría de Gobernación; con excepción de aquellos lugares habilitados provisionalmente para el aseguramiento de extranjeros, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Población.”

Se exceptúan del ámbito de aplicación de las Normas aquellos lugares habilitados como Estaciones Migratorias.

Dichas normas representan un paso importante para regular el funcionamiento de las estaciones migratorias, y de este modo otorgar o brindar una repatriación digna, ordenada, ágil y segura de los migrantes centroamericanos vía terrestre, con el fin de que los nacionales de dichos países sean repatriados con celeridad a sus lugares de origen de forma que los tiempos de alojamiento en las estaciones migratorias sean los mínimos necesarios para efectuar su repatriación reconociéndola como un derecho del migrante irregular. Dando un cumplimiento parcial a las obligaciones del Derecho Internacional en materia migratoria reconociendo los distintos tipos de Estaciones Migratorias que existen en el país, Ya que es bien sabido que no se cuenta con estaciones migratorias suficientes, por lo que se tienen que habilitar lugares como cárceles municipales, donde no hay una separación entre hombre y mujeres, entre

quienes solo violaron una disposición administrativas, de las personas que probablemente cometieron un delito. En muchos de los casos no se les da un trato digno y se mezcla menores de edad con personas adultas.

En efecto, diversas son las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos debido a las constantes violaciones a los derechos humanos de los migrantes, suscitados durante su aseguramiento en alguna estación migratoria, las cuales van desde la falta de certeza en la duración de su aseguramiento; malas condiciones físicas de las instalaciones; inadecuado trato durante su aseguramiento; falta de certeza jurídica respecto a los derechos de que se gozan en la estación migratoria e indefinición de su situación jurídica; falta de atención médica y social en caso de requerirlo; maltratos físicos y en su caso psicológicos; falta de información e imposibilidad de comunicarse con su embajada o su representante, en general todas aquellas conductas que generan una violación sistemática a los derechos fundamentales, contribuyendo a crear un verdadero estado de inseguridad jurídica e indefensión.

Aunado a dichas circunstancias se encuentra uno de los principales factores que han originado esta preocupante situación, y éste es la carencia de disposiciones legales adecuadas que no solamente se encargan de regular correctamente los referente a la organización y funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, sino que también prevea las obligaciones de las autoridades migratorias adscritas a la estación migratoria, así como las obligaciones y los derechos a que se harán acreedores los extranjeros asegurados en dichas estaciones, cuya observancia deberá ser obligatoria por parte tanto de las autoridades como de los propios extranjeros asegurados.

En tal contexto, cabe señalar que tanto la estructura como la forma de funcionamiento de las estaciones migratorias, no se encuentran actualmente regulados por la Ley General de Población, siendo necesario recurrir a su Reglamento actual, el cual solamente se ha limitado ha establecer en que

consisten dichos lugares, llegando a definirlos como “Aquellas instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración destinadas para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la propia Ley General de Población”, sin establecer a ciencia cierta cuestiones referentes a su estructura interna y forma de funcionamiento, laguna que obviamente genera vacíos de seguridad, que suelen ser resueltos algunas veces de manera arbitraria lo que ha provocado violaciones tanto a sus derechos humanos como a sus derechos de la protección a la salud.

1.7 Migración.

Las migraciones son tan antiguas como la humanidad misma. En donde hay dos o más seres humanos, alguno, sino es que casi todos, tienen el deseo de cambiar de lugar, los motivos son muy diversos, pero la mayoría atienden a la superación, seguridad o simple curiosidad en la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.

El derecho no puede ser ajeno a esta situación, por tanto tiende a normarla, ya sea mediante disposiciones prohibitivas, permisivas, alentadoras, inhibitorias, tolerantes, ó bien mixtas. Una migración ordenada y digna beneficia a los migrantes y a la sociedad receptora.

El fenómeno migratorio ha sido una constante preocupación para los gobiernos de los Estados de la comunidad internacional y de los estudiosos del derecho.

El Gobierno Mexicano no ha sido ajeno a este fenómeno a esta política y ha estructurado una política que contempla a la migración como un beneficio potencial tanto para los países de origen como para los de destino de los migrantes. Sin embargo, para que tales beneficios se concreten, es esencial que esta se realice de manera ordenada y si es posible negociada, tomando en

cuenta siempre el interés soberano y legítimo de los países para salvaguardar, sus fronteras, integridad y autodeterminación, dentro del marco de igualdad, cooperación y reciprocidades internacionales y de respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Cada vez más, la política migratoria mexicana, marca y demarca la necesidad de promover el desarrollo económico y social de la nación, mediante el fomento al comercio y a las inversiones productivas; reconociendo su contribución en los diferentes sectores y promueve la cooperación regional en defensa de los derechos humanos.

Hemos dicho que la migración y los fenómenos migratorios son la acción social de pasar o salir de una zona geográfica a otra de llegada, componiéndose una migración de dos movimientos, una de emigración o salida u otra de inmigración o llegada, de algún punto a otro determinado.

Al respecto el autor Jorge Armando Silva comenta: “la emigración es el desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político administrativa a otra, en un momento dado visto de la óptica del lugar donde se origina el movimiento. Asimismo, se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimientos. La inmigración es el desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político administrativa hacia otra, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar de llegada. Asimismo se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimientos.”²⁷

En la actualidad, la migración puede tener infinidad de motivos o causas, pero consideramos que se pueden agrupar en cuatro vertientes:

²⁷ SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Derecho Migratorio Mexicano, segunda edición, Porrúa, México 2004, Página 16.

A) Migración Humanitaria.- Es la que practican las personas que se ven obligadas a salir de su país de origen, en virtud de que su vida, libertad, seguridad o en general su dignidad humana se encuentran amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

B) Migración como Medio de Desarrollo.- La migración como medio para alcanzar el desarrollo que se funda en la idea de que ésta promueve alicientes reales, económicos y sociales. Los países receptores otorgan facilidades a personas muy calificadas para su permanencia y asimilación.

C) Migración de Cooperación Técnica.- Esta migración se basa en establecer convenios y acuerdos para proporcionar oportunidades de asesoría técnica y capacitación interna o interregional.

D) La Migración Irregular o Ilegal.- Aquí se da un incumplimiento con las disposiciones legales establecidas por la legislación de la materia. Esta se practica por diversos factores y va desde el trabajador para labores del campo en forma temporal, atraído por la demanda de mano de obra, pasando por el migrante urbano, con cierto grado de calificación laboral, el técnico o profesionalista que no encuentra mercado laboral, hasta el delincuente que huye de la justicia o que tienen su *modus vivendi* en el tráfico ilícito de mercancías, drogas o personas, encontrando en ella una solución a sus problemas.

La diferencia entre libre tránsito y migración, se hace consistir en que el primero no necesariamente implica un cambio en la residencia habitual, en el segundo según implica dejar un lugar de origen. El viajar no implica migrar, el transitar tampoco. El derecho migratorio se vincula con los fenómenos migratorios, pues es reflexión teórica, expresada en una norma jurídica del hecho real migratorio. Como se ve la libertad jurídica del libre tránsito constituye en

esencia, y deriva en nuestro derecho migratorio mexicano, en consecuencia habremos de referirnos al término libertad.

1.8 Calidades Migratorias.

A lo largo de este inciso en sus diversos temas, tocaremos aspectos de gran trascendencia para el desarrollo de nuestro trabajo, como son las condiciones bajo las cuales un extranjero se puede internar en nuestro país, de igual manera, las obligaciones a las que se sujeta desde el momento en que se introduce, así como su expulsión del territorio por no apegarse a lo establecido por las leyes nacionales y de carácter migratorio.

Todos los extranjeros al ingresar al territorio nacional deben cumplir estrictamente con las condiciones que fijen en sus permisos de internación y estancia y con las disposiciones que establecen las leyes respectivas, a continuación mencionaremos las obligaciones a las que se someten los extranjeros que llegan a territorio nacional:

- ❖ En particular están obligados a cumplir con lo establecido por la Ley General de Población, su reglamento y otras normas aplicables. Al entrar o salir del país deben llenar los requisitos exigidos por la legislación de la materia, es decir cumplir con las condiciones; sanitarias; consulares y migratorias.
- ❖ Para que se les conceda ampliación de estancia o prórroga o refrendo deben comprobar que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones aplicables.
- ❖ De igual manera deben avisar cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que se encuentran sujetos según su calidad y característico migratoria.

- ❖ Inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su internación o adquisición de la calidad de inmigrante o la de no inmigrado en sus características de visitante científico, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado o estudiante.
- ❖ Los extranjeros que tuvieran alguna de las calidades y características antes señaladas deben informar de su cambio de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen, dentro de los 30 días posteriores al cambio.
- ❖ Los científicos y técnicos extranjeros están sujetos a una serie de obligaciones adicionales como son las de instruir en su especialidad a mexicanos y entregar a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de los trabajos de investigación o estudios técnicos o científicos que realicen aún cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el exterior.

De acuerdo con la Ley General de Población existen dos calidades migratorias mediante las cuales los extranjeros pueden internarse en nuestro país, por lo que consideramos importante mencionar a cada una de ellas. Lo anterior para conocer por cuanto tiempo y en que condiciones pueden ingresar al Estado Mexicano.

La primera de ellas es con la finalidad de permanecer temporalmente en el país la cual es conocida como 'no inmigrante'; y la otra con la intención de quedarse a radicar en la Nación la cual se denomina 'inmigrante', las dos calidades se pueden obtener estando en el extranjero y se encuentran sujetas a la admisión por parte de la autoridad migratoria.

El artículo 41 de la Ley General de Población establece que los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades no inmigrante e inmigrante. De igual manera se habla de una tercera calidad migratoria que es la de inmigrado, esta última se adquirirá ya

estando en el país, el artículo 52 de la referida ley señala que el inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país y sus particularidades son que el extranjero se encuentra radicando en el país en calidad de inmigrante y que obtenga declaración expresa de la Secretaría de Gobernación (artículo 54 de la Ley General de Población).

Ningún extranjero podrá tener dos calidades migratorias simultáneamente, sin embargo, puede cambiarla cuando se llenen los requisitos que la ley de la materia fija para la nueva que se pretende adquirir. El extranjero que se interna o se encuentra de manera ilegal en el territorio nacional no tiene calidad migratoria sino la condición de ilegal o irregular.

a) No Inmigrantes

En este punto daremos cita a cada una de las 11 características migratorias mediante las cuales el extranjero se interna en territorio nacional. Dentro de la calidad migratoria de no inmigrante de acuerdo a lo establecido por el artículo 42 de la Ley General de Población, citamos la siguiente definición:

“No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

- I. TURISTA
- II. TRANSMIGRANTE
- III. VISITANTE.

Esta característica a su vez se divide en:

- a) Visitante de negocios e inversionistas.**
- b) Visitante técnico científico.**

- c) **Visitante rentista.**
- d) **Visitante profesional.**

Los requisitos que deberán cumplir se sustenta en el artículo 42 fracción III de la Ley General de Población y 163 fracción IV del Reglamento de la Ley General de Población.

- a) **Visitante cargo de confianza.**
- b) **Visitante observador de Derechos Humanos.**
- c) **Visitante para conocer procesos electorales.**
- d) **Visitante consejero.**
- e) **Visitante artista o deportista.**
- f) **Otros visitantes.**

Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

IV. **MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO.**

V. **ASILADO POLÍTICO.**

VI. **REFUGIADO.**

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

- VII. ESTUDIANTE.
- VIII. VISITANTE DISTINGUIDO.
- IX. VISITANTES LOCALES.
- X. VISITANTE PROVISIONAL.
- XI. CORRESPONSAL.

Todo extranjero que se interne al país como no inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al no inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.”

Consideramos que, las características migratorias establecidas en el artículo citado coinciden en cuanto al lapso de tiempo en que deben permanecer los extranjeros en territorio nacional, considerando una temporalidad desde tres días hasta un año, algunas con prórrogas por el mismo tiempo de un año sin establecerse por más tiempo o con la intención de quedarse a radicar en el país.

La mayoría de dichas características migratorias determinan una estancia temporal en territorio nacional, como los turistas, transmigrantes, visitantes locales, provisionales y distinguidos los cuales su estancia va desde tres días hasta seis meses, según sea el caso.

El autor Oscar Victal Adame nos menciona lo siguiente en relación a las características de no inmigrantes: “los elementos descriptivos de las características en particular son:

- a) la actividad
- b) temporalidad
- c) ampliación o prórroga
- d) modalidad

- e) documento migratorio; y
- f) pago de derechos”²⁸

Continuando con la ley en estudio, el artículo 43 establece lo siguiente:

“La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijen en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas.”

Como determina el precepto jurídico citado, desde el momento que se le otorga el permiso al extranjero para ingresar al país se hace acreedor a una serie de obligaciones que debe cumplir de acuerdo a las condiciones establecidas en las leyes correspondientes. De igual manera hay que destacar que goza de ciertos derechos derivados de las leyes nacionales.

En relación a la cita anterior cabe mencionar que el movimiento migratorio de internación al Estado Mexicano en calidad de no inmigrante es aquel que hace un extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las características enumeradas en el artículo 42 de la Ley General de Población, por lo tanto toda autorización para un extranjero bajo esta calidad debe ser concedida por acuerdo de la Secretaría de Gobernación, subsecretario o comisionado, esta facultad puede ser delegada a las autoridades que determine el Secretario de Gobernación o Subsecretario.

b) Inmigrantes.

Como anteriormente lo analizamos, todo extranjero que ingrese al Estado mexicano lo debe hacer bajo una calidad migratoria, por lo que en este punto haremos referencia a la situación migratoria de inmigrante, la cual en el artículo

²⁸ VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, Página 82

44 de la Ley General de Población establece lo siguiente: “Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.”

Respecto a lo citado por el artículo anterior podemos comentar que bien es cierto que, el extranjero que se interna en el país bajo la calidad migratoria de inmigrante es con la firme intención de quedarse a radicar definitivamente en el país. Es decir, se le da esta denominación, en tanto se adquiere plenamente el carácter de inmigrado. Oscar Victal Adame afirma: “los elementos de calidad del inmigrado son:

- a) la actividad
- b) temporalidad
- c) no refrendable
- d) modalidad
- e) documento migratorio; y
- f) pago de derechos”²⁹

Conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley General de Población se determina que:

“Las características de inmigrante son:

- I. RENTISTA.
- II. INVERSIONISTAS.
- III. PROFESIONAL.
- IV. CARGOS DE CONFIANZA.
- V. CIENTÍFICO.
- VI. FAMILIARES.
- VII. ARTISTAS Y DEPORTISTAS.

²⁹ VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, Página 87

VIII. ASIMILADOS.

Consideramos que el contenido de este precepto jurídico, es sumamente claro al precisar las actividades por las que ingresa el extranjero al territorio nacional y las cuales deberá realizar durante su estancia, sin establecer lapso de tiempo alguno para su permanencia; ya que su propósito es radicar definitivamente en el país. Sin embargo, para los no inmigrantes, su objetivo es sólo permanecer temporalmente en el país sin la intención de establecerse definitivamente.

Además, se acepta su internación siempre y cuando produzca un beneficio y contribuya al desarrollo social y económico del país y en el caso de los inversionistas y rentistas deben traer sus propios recursos económicos para su sustento, el monto de los ingresos que deben traer será determinado conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Población. El cual se determinará en base al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal según sea el caso.

Podemos concluir que el movimiento migratorio de inmigrante es aquel de internación ingreso o entrada legal al Estado mexicano, con el propósito de radicarse, establecerse o residir en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

CAPITULO II

LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Definir el marco jurídico del fenómeno de la migración, implica rebasar los confines del Derecho para entrar a los campos de otras materias como la sociología, la ciencia política y la filosofía. No es el objetivo, por lo menos en este trabajo. Pero si lo es, analizar algunos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales referentes al fenómeno migratorio.

Es importante mencionar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran establecidas las Garantías Individuales de las cuales gozamos todos los individuos nacionales y extranjeros; así como las obligaciones y restricciones a las cuales estamos sujetos. El artículo primero de nuestra Carta Magna dispone, que tanto los mexicanos como los extranjeros tengan derecho a las garantías individuales y que sólo se pueden restringir, suspender o condicionar en los términos que la misma dispone:

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

Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzaran, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida la discriminación por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Además de lo que establece el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con programas especialmente destinados a la protección de los migrantes que se encuentran en nuestro territorio, toda vez que la atención y protección que exigimos para nuestros connacionales en el extranjero, será evidente que también la debemos brindar a quienes se internan en nuestro país.

Respecto a esta igualdad entre nacionales y extranjeros consagrada en el artículo 1o. Constitucional, el Doctor Ignacio Burgoa nos comenta lo siguiente: “El alcance personal o subjetivo de esta garantía específica de igualdad se extiende, como dice el artículo primero Constitucional, a todo individuo; es decir a todo ser humano independientemente de su condición particular congénita (raza, sexo, etc.), o adquirida (estado jurídico o fáctico, proveniente de la realización de un hecho o acto previo; estado de arrendatario, casado, propietario, etc.). Así pues, de acuerdo con la ley fundamental, toda persona tiene capacidad de goce y ejercicio (para emplear el lenguaje del Derecho Civil) de las diversas garantías individuales específicas que consagra la Constitución en sus respectivos artículos.”¹

Definitivamente los fenómenos de la migración y los derechos humanos están relacionados, para que se puedan respetar los derechos de los migrantes ya sea en un movimiento interno o externo, no se deben pasar por alto sus derechos fundamentales, sin embargo cuando alguno de ellos es violado no sólo

¹ BURGOA ORIHUELA Ignacio, Las Garantías Individuales, vigésimo séptima edición, Porrúa, México, 1995, Página 146.

se atenta contra la dignidad humana sino contra la legalidad de los ordenamientos jurídicos de esa nación.

Para los objetivos de este punto habría que empezar por entender la migración como una conducta humana que se deriva de un derecho tutelado por nuestra Constitución. En efecto, el artículo décimo primero de la Constitución Federal establece la libertad de tránsito dentro del territorio nacional y hacia afuera del mismo, para todos los individuos, independientemente de su nacionalidad. No es casual que este derecho al tránsito libre; o sea, a entrar o salir de México, así como a migrar internamente y a emigrar hacia fuera del país, se encuentre en el capítulo de las garantías individuales de nuestro Máximo Ordenamiento Legal.

“Artículo 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”²

Es claro que el legislador constitucional quiso que el Estado mexicano tutelara el derecho a migrar, no solo de los mexicanos sino de todos los individuos. Ciertamente que la propia disposición constitucional citada establece limitaciones al mismo derecho que genera. Sin embargo, no se debe perder de vista la supremacía jerárquica que el legislador constitucional quiso darle a la libertad de tránsito o libertad de migrar, de la que se debe derivar todo el marco jurídico sobre el fenómeno migratorio, tanto interno como internacional.

² Ibidem Página 6

Al respecto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, define la libertad de tránsito de la siguiente forma: “El derecho al libre tránsito, es el derecho que tienen para circular por el territorio nacional, fijar o cambiar su residencia en el mismo o entrar y salir de él.”³

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 constitucional, la libertad de tránsito tiene dos características distintas; la primera consiste en la libertad de tránsito interna, es decir, dentro del territorio del Estado Mexicano, respecto del cual el Estado no puede limitar su ejercicio mediante la exigencia de algún pasaporte, carta de seguridad, salvoconducto o requisito semejante o sea, no está supeditado a la obtención ni posesión de documentos o trámite alguno.

Por otra parte lo referente al tránsito fronterizo internacional en el que el requerimiento de documentos, trátase de pasaportes, permiso para el tránsito de determinadas personas o cualquier documento, sólo será exigible por parte de las autoridades para identificar, registrar o controlar los movimientos migratorios o de salubridad general, no justificándose en otros supuestos que debamos obtener un pasaporte y la visa según se trate de determinado desplazamiento.

La libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano, encierra en sí misma características sui generis, en razón de que su estudio entraña varios ámbitos y materias del conocimiento de lo jurídico. Así, al establecerse en nuestro orden jurídico constitucional, es objeto de estudio el derecho constitucional y como norma se rige por los principios de una norma de ese carácter, como lo es de supremacía constitucional, al que deben sujetarse los ordenamientos legales o de carácter secundario, como lo es la Ley General de Población.

³ C. N. D. H., Los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos, Serie de folletos, 199/10, segunda edición, México, 1999, Página 7.

Como podemos observar nuestra Carta Magna no hace distinción alguna entre mexicanos y extranjeros, por lo que en este orden de ideas, consideramos que es importante mencionar que conforme al artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma ley, que a la letra dice lo siguiente:

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

A) Son mexicanos por nacimiento:

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

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

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

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

B) Son mexicanos por naturalización:

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

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

El precepto mencionado anteriormente muestra claramente, los que son considerados mexicanos por nacimiento, pero de igual manera muestra, como un extranjero puede adquirir esta nacionalidad, lo más relevante que podemos observar desde el punto de vista de los derechos humanos y el aspecto migratorio es que no hay trato diferente para estos mexicanos, sean por nacimiento o por naturalización.

Otro fundamento jurídico constitucional referente a la materia migratoria es el artículo 73 fracción XVI, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...”

El órgano del estado legitimado para legislar es el Poder Legislativo por conducto del Congreso de la Unión, en relación al precepto que citamos podemos observar que las normas internas sobre migración sólo puede ser de carácter Federal, es decir, que son de carácter exclusivo del Congreso de la Unión.

México se ha significado, de siempre, como un país que ha brindado amplia protección a grandes contingentes de extranjeros que han sufrido persecuciones políticas en sus países. Muestra de ello es el asilo político que se dio a varias decenas de miles de españoles a finales de los años treinta, al igual que en los años setenta a un numeroso grupo de chilenos y de argentinos, entre otros sudamericanos; de manera más reciente, en los años ochenta, a grupos crecidos de centroamericanos, especialmente provenientes de Guatemala.

Es importante mencionar que cada Estado tiene derecho a determinar los lineamientos bajo los cuales los extranjeros pueden ingresar a su territorio, por ser países libres y soberanos sin importar lo que establezcan otras legislaciones. Esto sin olvidar de respetar los derechos mínimos fundamentales a que tiene derecho cada ser humano.

“Cada país es dueño de reglamentar dentro de sí la condición de los extranjeros en la forma que estime conveniente. Pero ningún país es libre, no obstante, para proceder arbitrariamente en este aspecto, abusando de su soberanía. Conforme a las normas actuales del Derecho de gentes, es decir, del Derecho común internacional, se reconoce a los extranjeros un cierto mínimo de derechos que ningún Estado podría rehusarles sin correr el riesgo de colocarse fuera de la comunidad internacional.”⁴ Afirma Niboyet.

Esto significa que, cada país tiene la libertad de legislar en materia de condición jurídica de extranjeros de acuerdo a sus intereses, sin exceder y sobrepasar su poder y autoridad en actitudes arbitrarias que afecten los derechos humanos fundamentales de los extranjeros reconocidos en el derecho común internacional, esto para evitar el riesgo de no pertenecer a la comunidad internacional.

Para concluir este punto, hay que comentar que el fenómeno migratorio internacional ha sido y será una constante preocupación para los gobiernos de los estados. México es un importante protagonista en los movimientos migratorios internacionales puesto que su situación geográfica (vecino de una de las naciones más desarrolladas del mundo), lo coloca en un territorio de origen, tránsito y destino de los migrantes.

⁴ NIBOYET, J.P., Principios de Derecho Internacional Privado, segunda edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1969, Página 123.

2.2 Ley General de Salud.

Debemos y necesitamos redescubrir que el respeto a la dignidad de la persona, es la esencia de una sana convivencia social, es deber de los gobernantes trabajar incansablemente para crear un estado de cosas que faciliten al ciudadano la defensa de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

Ante esta realidad es necesario construir y coordinar una base organizacional para implementar las actividades de defensa, educacionales, de servicio y asistencia teniendo como prioridad promover la atención a los migrantes, particularmente, a través de instituciones públicas, organismos nacionales de derechos humanos, foros legales y judiciales, organismos y miembros parlamentarios así como organismos no gubernamentales.

No hay recetas perfectas, pero es posible visualizar alternativas y mecanismos para enfrentar los problemas que en materia de derechos humanos puedan surgir en los movimientos migratorios, disminuyendo sus efectos negativos y potenciando sus efectos positivos en un marco de democracia, libertad, respeto a los derechos humanos y a los legítimos intereses de cada uno y del conjunto de la comunidad internacional.

Indudablemente los derechos humanos han surgido conforme a las necesidades de la humanidad por ello se han clasificado por generaciones, esto no significa que la primera generación tenga mayor importancia que las subsecuentes, sin embargo hay situaciones que han creado un panorama de mayor prioridad colocando a unos sobre otros.

El derecho a la salud, desde el punto de vista humanitario es el parámetro para que se puedan hacer valer otros derechos, en el tema migratorio, no se puede hablar de un desplazamiento interno o externo si no se goza de verdadera

condición saludable, un ejemplo de ello, es los grandes kilómetros que se tienen que recorrer para llegar a su destino, y este como muchos ejemplos más se podrían citar.

La Ley General de Salud contempla este derecho sin importar origen, raza, sexo y nacionalidad, es decir, es un derecho que debemos gozar todos por el sólo hecho de pertenecer a la especie humana. Se tratará este ordenamiento jurídico, sólo en la parte relativa a la sanidad internacional en relación con la libertad de tránsito.

“Artículo 1o.- La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.”

Los servicios médicos no se deben negar a nadie, de acuerdo a lo establecido por el artículo citado con antelación, un extranjero que por alguna razón llega a una estación migratoria tiene derecho a recibir este servicio mientras que se determina su estancia o salida del país, sin embargo es uno de los derechos más violados por las autoridades migratorias, en particular si hablamos de la estación que se encuentra en Tapachula, Chiapas.

Por otro lado las autoridades encargadas de estos recintos argumentan que no hay presupuesto para poder brindar este servicio, ya que no cuentan con un consultorio, medicamentos y mucho menos un médico de planta. Cuando se llega a presentar una emergencia hay ocasiones que estos asegurados se han tenido que trasladar a la clínica más cercana de esa localidad, bajo la supervisión de una autoridad migratoria. Como se puede observar son diversas las circunstancias que están en contra de lo que dispone la Ley General de Salud.

En los términos de esta ley, es materia de salubridad general la sanidad internacional, lo establece el artículo 3 fracción XXIX, por otro lado el artículo 351 menciona: “Los servicios de sanidad internacional se regirán por las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y las normas técnicas que emita la Secretaría de Salud, así como por los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Uno de los temas en los que mayor participación ha tenido México, es precisamente en la salud y no sólo lo ha promovido a nivel nacional sino de igual manera lo ha hecho en la esfera internacional, sin embargo, falta mucho por hacer, pero sobre todo por aplicar.

“Compete a la Secretaría de Salud adoptar las medidas que procedan para la vigilancia sanitaria de personas, animales, objetos o sustancias que ingresen al territorio nacional y que, a su juicio, constituyan un riesgo para la salud de la población sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes”, lo anterior establecido en el artículo 354 de la Ley General de Salud.

El Estado tiene la obligación de cuidar a su población, para ello las autoridades encargadas de supervisar la entrada de productos o personas al territorio nacional, tienen una gran responsabilidad, ya que de ellos depende que no se filtre algo que pueda poner en riesgo la salud o incluso la vida de los habitantes, para ello se utilizan diversos métodos que ayudan a detectar algún indicio de contagio, brotes o malarias.

“Cuando las circunstancias lo exijan, se establecerán estaciones de aislamiento y vigilancias sanitarios en los lugares que determine la Secretaría de

Salud y, en caso de emergencia sanitaria, la propia Secretaría podrá habilitar cualquier edificio como estación para ese objeto.” Lo dispone el artículo 356 de la ley en estudio.

Es de suma importancia actuar de la manera más profesional y cautelosa, cuando se llega a detectar alguna circunstancia que pueda poner en riesgo a la población, para ello, se utilizan mecanismos por parte de la Secretaría de Salud, para detener cualquier situación que pueda perjudicar a su población.

El artículo 360 de la Ley General de Salud establece: “Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional.

Los reconocimientos médicos que deban realizar las autoridades sanitarias tendrán preferencia y se practicarán con anticipación a los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad.

Cuando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas.”

Claro está que la Secretaría de Salud, juega un papel fundamental en relación a la protección de la población, es decir, hay un control sanitario en la entrada de objetos o personas que pretenden penetrar al territorio, sin embargo hay que reconocer que los servicios que deben dar o pretenden dar a los extranjeros que ya se encuentran en el país y que por alguna razón se encuentran asegurados, no cuenta con la calidad suficiente para hablar del respeto y cumplimiento de un servicio que por derecho les corresponde.

2.3 Reglamento de la Ley General de Salud.

En puntos anteriores, se ha mencionado la importancia que tienen todos y cada uno de los Derechos Humanos, por lo que en este tema hablaremos acerca del derecho a la salud, específicamente en las estaciones migratorias, el cual es igual de vulnerable y agredido como el derecho a la libertad, a la vida o a la seguridad, por mencionar algunos.

Como ocurre en la mayoría de los derechos sociales, el derecho a la salud tiene raíz moderna, casi contemporánea, por lo cual no es de extrañar la ausencia total de normas constitucionales a él vinculadas. Bien sabemos que el Instituto Nacional de Migración, tiene como uno de sus principales fines el bienestar general de los extranjeros que se encuentran en las Estaciones Migratorias durante el proceso de detención, sin embargo, existe un sinnúmero de agresiones físicas y psicológicas a este grupo de personas.

La Secretaría de Salud tendrá a su cargo la operación de los servicios de sanidad internacional, de tal manera que las estaciones migratorias y los centros de retención es un tema que le concierne a esta dependencia así como los puertos fronterizos y otros lugares legalmente autorizados para el tránsito internacional de personas, en este punto que desarrollaremos únicamente hablaremos de las estaciones migratorias y de los puntos de retención de extranjeros.

Al respecto el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Sanidad Internacional señala lo siguiente:

“Artículo 1o. El presente reglamento es de observancia general en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto proveer en la esfera administrativa, a la observancia de la Ley General de Salud en lo que se refiere a sanidad internacional.”

Bien sabemos que los migrantes, es un grupo de personas muy vulnerable a todo tipo de acontecimientos ocasionados por otras personas o por la misma naturaleza, debido a las malas condiciones a las que se sujetan desde el momento en que deciden emigrar a otro país. Prueba de ello es que en la mayoría de los casos cuando alguna autoridad migratoria los detiene presentan problemas de salud como deshidratación, trastornos estomacales, o heridas infectadas por accidentes ocasionados durante el traslado.

Artículo 6o. “La Secretaría de Salud podrá impedir o restringir la entrada o salida de todo tipo de vehículos, personas y carga cuando se demuestre que representen o constituyan un riesgo para la salud de la población”.

Como anteriormente se menciona para el desarrollo de esta investigación hablaremos únicamente de las personas que de manera legal o ilegal ingresen al país, por lo que se considera un principio fundamental la comunicación y el trabajo entre la Secretaría de Gobernación (Instituto Nacional de Migración) y la Secretaría de Salud. Lo anterior con el fin de proporcionar servicios de capacitación, asistencia social, salud, educación y desarrollo social en apoyo a organizaciones que trabajen con grupos vulnerables en este caso con migrantes.

Artículo 19. “La Secretaría de Salud someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al Territorio Nacional, cuando exista sospecha de que su internación constituye un riesgo para la salud de la población.

Los reconocimientos médicos que deba realizar la Secretaría tendrán referencias sobre los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad”.

Entre las violaciones a los derechos humanos de los indocumentados destacan la omisión de un examen médico y aun más que el personal médico no

tiene presencia permanente en la estación migratoria, motivo por el cual se tiene que estar recurriendo a otros centros de salubridad de la localidad.

Como podemos observar existe una gran negligencia en materia de salubridad en las estaciones migratorias lo cual acarrea una serie de violaciones a los derechos humanos de los migrantes, ya que no son considerados como extranjeros en proceso de devolución a su patria, sino como delincuentes, pero peor aun se atentan contra la integridad física y emocional de los seres humanos.

2.4 Ley General de Población.

En ese contexto, las normas secundarias relativas a la estancia de extranjeros asegurados en nuestro país también están orientadas en tal sentido. Así, de conformidad con lo establecido por el artículo 71 de la Ley General de Población, corresponde a la Secretaría de Gobernación establecer las estaciones migratorias en los lugares de la república que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquéllos que deben ser expulsados.

Por su parte, el reglamento de la referida ley establece, en su artículo 208, que las estaciones migratorias estarán a cargo del Instituto Nacional de Migración y corresponde al secretario expedir las disposiciones administrativas que regirán tales estaciones, garantizando el respeto a sus derechos humanos. Asimismo, el artículo 209 del citado reglamento señala que, durante su estancia en tales estaciones, a los extranjeros les será proporcionado un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de que sea necesario.

Adicionalmente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación confiere al comisionado del Instituto Nacional de Migración, en su artículo 62, la

atribución de dirigir las estaciones migratorias y el artículo 64 de la misma norma establece la facultad de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, de organizar, supervisar y aplicar las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados.

A la fecha funcionan más de 50 estaciones migratorias en el territorio nacional, a cargo de las autoridades antes descritas, que son responsables de la estancia de los extranjeros asegurados en las mismas. Y una de las estaciones migratorias con mayor población es la de Iztapalapa, en esta Ciudad de México.

Es claro que el Instituto Nacional de Migración carece de lugar donde alojar a los extranjeros retenidos, en ocasiones se les ubica en establecimientos destinados a otros fines tales como el cumplimiento de una sanción administrativa, la prisión preventiva entre otras. En este contexto podemos mencionar la Cárcel Estatal de la Ciudad de Tijuana y Cárcel Pública Municipal de Mexicali.

En relación a lo anterior la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone: “en términos generales los centros penitenciarios tienen evidentes carencias de espacio lo que agrava aun más la estancia de las personas indocumentadas ya que se les aloja junto con la población reclusa, sin considerar que las causas por las que permanecen ahí son totalmente distintas.

Como problemas recurrentes que padecen los extranjeros que han sido asegurados en estos sitios se puede enunciar que carecen de camas o literas para dormir por lo que en algunos casos duermen en planchas de cemento sin colchón ni cobijas.

En muchas ocasiones se asegura a familias completas de extranjeros, lo que tiene como consecuencia que las mujeres permanezcan junto a los hombres, ya que no todos estos sitios cuentan con áreas femeniles, y que los menores de

edad en algunas ocasiones sean trasladados a los consejos tutelares, lo que agrava su situación.

Respecto al servicio médico, en algunas cárceles es posible brindarles atención, y en cuanto a aquellas que no cuentan con este servicio, solicitan apoyo a los centros de salud o a los hospitales civiles de la localidad.”⁵

La Comisión de los Derechos Humanos señala: “Dentro de algunas de las delegaciones del Instituto, existen lugares específicos para la retención de los extranjeros en la localidad antes de ser trasladados a la Ciudad de México o la frontera por la cual ingresaron. Sin embargo, en su gran mayoría, estas delegaciones no cuentan con espacios acondicionados para estos efectos, por lo que en algunos casos las personas aseguradas permanecen en las oficinas y en otras ocasiones son trasladadas a sitios destinados a otro fin como la retención administrativa, la prisión preventiva o de ejecución de sentencias.”⁶

En relación al servicio médico la Comisión Nacional de Derechos Humanos, comenta que en la estación migratoria que se encuentra ubicada en el Distrito Federal presenta deficiencias respecto al servicio que esta brinda, al respecto menciona lo siguiente:

“...laboran tres facultativos y una enfermera; el consultorio está provisto de una mesa de exploración, escritorio, vitrina de medicamentos y sala de curaciones; carece de farmacia. Cuando alguno de los indocumentados requiere atención médica de urgencia, se recibe el apoyo del sector salud, específicamente del Hospital General Manuel GEA González y del hospital Psiquiátrico Juan Bernardino Álvarez.

⁵ C. N. D. H., Los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos, Página 179.

⁶ *Ibidem*, Página 185.

En cuanto al servicio médico, no se realiza examen de salud al ingresar, debido a la brevedad de la instancia, tampoco cuenta con facultativos ni área para su atención. En caso de requerirse apoyo médico, este se proporciona a través de la Cruz Roja y del Centro de Salud de la comunidad.”⁷

A las estaciones migratorias son enviados los “sin papeles”, quienes son víctimas de golpes, robo, violación, extorsión, y maltrato de policías municipales, estatales, militares, de tránsito, e incluso policías de empresas de seguridad privada.

Se pueden enumerar muchas de las deficiencias que presentan las estaciones migratorias, por ejemplo:

- No funcionan adecuadamente los servicios higiénicos, el agua escasea por días en ocasiones sólo hay agua caliente de 7:00 a 9:00, pero es imposible usar las regaderas porque a esa hora las garitas no se han abierto, y las regaderas no sirven.
- No hay forma de dar a conocer una emergencia médica, incendios o brotes de violencia. El encierro en las celdas es de las ocho de la noche a las nueve de la mañana del día siguiente.
- La mayoría desconoce su situación legal, no saben cuándo habrá de resolverse y no se les informa con antelación de su salida para poder avisar a sus familiares. Nadie tiene derecho a consultar su expediente ni se les informa cómo contactar con algún abogado.
- No se les suministra artículos de aseo diario, ni el folleto informativo de sus Deberes y Derechos, lo que violenta el proceso. La falta de higiene en las celdas provoca problemas de salud, las cobijas están sucias y pestilentes, igual que los colchones.

⁷ Idem.

- Se les da la misma comida fría todo el día. Si hay sobrantes, los custodios prefieren tirarla que dársela a quien la necesite. Se les obliga a firmar declaraciones sin leerlas. Su único vínculo con el exterior es una televisión que tiene muchas fallas.
- Los retenidos exigen que se instale un teléfono público para llamar a sus familias y se quejan de que el cambio de huso horario no coincide con el horario en que los custodios los dejan salir a hablar en las cabinas.
- Solicitan que se instale un servicio de biblioteca o alguna otra forma recreativa, que haga menos penoso y menos tortuoso su paso por este sitio.
- En la misiva los emigrantes confiesan su miedo a que los custodios descubran sus quejas, por temor a que se agudicen las agresiones de las que han sido objeto desde su detención. En la CNDH la denuncia sigue en investigación.
- A finales del gobierno foxista, el entonces Secretario de Gobernación, Carlos Abascal, y la comisionada del Instituto Nacional de Migración (INM), Magdalena Carral, plantearon reformar las normas que rigen las estaciones migratorias para impedir el acceso a las organizaciones que dan asesoría o representación legal a los emigrantes. Discrecionalmente, sin modificaciones al reglamento, ni propuesta alguna al Poder Legislativo, impidieron el ingreso a la estación migratoria de Iztapalapa a los abogados de los emigrantes víctimas de abusos, extorsión, tortura y violación que permanecen detenidos por meses sin que se resuelva su repatriación, cometiendo una serie de violaciones a los derechos humanos.

Por lo anterior se concluye que las personas que son alojadas temporalmente en las estaciones migratorias o en un lugar de aseguramiento, por las mismas características de las instalaciones carecen de atención necesaria en todos los aspectos, ya que permanecen en lugares cerrados sin ventilación e

iluminación, durmiendo en el suelo o en planchas de cemento, sin colchonetas ni cobijas; los alimentos que ingieren no son adecuados ni en cantidad ni en calidad, por lo que las condiciones de higiene en que se encuentran no son las apropiadas debido en gran parte a que las áreas no están diseñadas para alojamiento, respecto al servicio médico podemos observar que se carece de este servicio y lo más grave del caso que no se cuentan con los elementos necesarios para resolver alguna eventualidad médica, teniendo que requerirse apoyo a hospitales regionales o a los centros de salud de las distintas localidades.

2.5 Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

Desde la incorporación del Instituto Nacional de Migración (INM) al Consejo de Seguridad Nacional se ha endurecido el control sobre los indocumentados, aumentó la discrecionalidad y el aislamiento de las personas extranjeras, se han legitimado graves violaciones a los derechos humanos, lo cual ha sido denunciado por diversas organizaciones no gubernamentales (ONG).

A la fecha se han presentado una serie de proyectos por parte de organizaciones no gubernamentales, para modificar las normas de funcionamiento de las estaciones migratorias, emitidas por el Instituto Nacional de Migración en las que se señala que los migrantes y "asegurados" en las estaciones migratorias son personas detenidas, privadas de su libertad. Por eso, la normatividad que regula estas estaciones y/o su permanencia tiene que garantizar la integridad personal y sus derechos humanos.

Lo anterior, en virtud de que la tortura y los malos tratos hacia las personas privadas de la libertad generalmente tienen lugar en los centros de detención, que no son accesibles a ninguna forma de escrutinio público. Este es

el contexto ideal para que los servidores públicos que laboran en las Estaciones Migratoria operen con completa impunidad.

Dentro de las estaciones migratorias, se han violado derechos tales como la integridad física y mental, al ejecutarse sobre los migrantes castigos físicos, privaciones de alimento o sanciones disciplinarias que vulneran el derecho a la integridad personal.

La normatividad debe garantizar el derecho a la salud y a las condiciones sanitarias, tales como son la higiene, ropas y camas en buen estado. También debe garantizar la no privación de sus bienes y posesiones durante su detención, debiendo salvaguardar sus derechos humanos, así como el debido proceso, el acceso a la justicia, derecho a la defensa, entre otros.

Comúnmente los migrantes son privados de su libertad sin contar con juicio previo o un "procedimiento" en el que se emita resolución que dé razón fundada en derecho para la privación de la libertad y sin que dicha privación sea realizada por la autoridad constitucionalmente competente para prolongarle por más de 36 horas su ilegal detención. Esto puede considerarse una violación al artículo séptimo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior, en razón de que en el principio de legalidad existe una confusión sobre el procedimiento interno de control, supervisión y sanción dentro de las estaciones migratorias, el cual es sumamente grave para el cumplimiento de los requisitos del principio de legalidad, ya que se produce un grave error sobre cuál es la autoridad competente ante la que se actúa dentro del procedimiento y quién es la responsable de emitir los actos de autoridad.

Y también omite establecer en que momento se debe brindar información al migrante detenido sobre los motivos que originaron el "aseguramiento", y ello debiera ocurrir dentro de las primeras 24 horas de retención.

Así mismo, se debe clasificar a las estaciones migratorias de acuerdo con la temporalidad de su estancia dentro de las mismas, aun cuando el extranjero sea constantemente trasladado de una estación a otra. Con ello, la falta de permanencia en un lugar determinado afectaría el actuar dentro del procedimiento migratorio ante la autoridad administrativa competente para sustanciarlo y el acceso e interposición de las defensas legales o medios idóneos frente a la propia autoridad migratoria o ante otras competentes para procurar e impartir justicia.

En nuestra legislación vigente el único instrumento jurídico que establece la definición, estructura y forma de funcionamiento de las estaciones migratorias, se constriñe a un acuerdo administrativo por el que se establece normas de funcionamiento de las estaciones migratorias dependientes del Instituto Nacional de Migración el cual fue emitido y publicado por el Ejecutivo Federal el día 26 de noviembre del 2001, en donde como su nombre lo dice principalmente se encarga de regular algunos aspectos referentes a la estructura y organización de las mencionadas estaciones migratorias.

Es por ello que se considera que esta situación provoca hasta cierto grado una condición de inseguridad jurídica de los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias, pues un acuerdo emitido por el Ejecutivo Federal, no representaría la figura jurídica adecuada para plasmar en el disposiciones referentes a las obligaciones y derechos de que gozan los extranjeros asegurados, así como la estructura y funcionamiento de las estaciones migratorias, pues se deja al arbitrio del Ejecutivo el establecimiento y la permanencia de dichas disposición es reglamentarias, situación que puede llegarse a tornarse por demás discrecional y en su momento jurídicamente inestable pues esta situación propicia que las autoridades administrativas, en cualquier momento puedan variar o dejar sin efectos dichas disposiciones

legales, propiciando con ello una falta de certeza jurídica respecto a esta situación.

Lo anterior, hace imprescindible que las medidas de aseguramiento que determine y ejecute la autoridad migratoria se encuentren siempre apegadas a derecho por lo que resulta aconsejable intentar acabar con la excesiva discrecionalidad con que están investidas las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones migratorias que versen sobre el aseguramiento de extranjeros en las estaciones migratorias a fin de impedir que se contrarié el respeto a las garantías fundamentales de los extranjeros quienes también gozan de las garantías individuales establecidas en nuestra Ley fundamental, en especial en su artículo 1o

El cuidado de las condiciones de vida es prioritario para la prevención de la Salud en las Estaciones Migratorias. El agua potable, la mala alimentación, el número de habitantes y su distribución, el índice de hacinamiento, el tipo de construcción, el drenaje y otros factores inciden directamente en la salud al originar brotes endémicos. Es por ello que es de suma importancia una buena vinculación intersectorial y una estrecha vigilancia y orientación de las autoridades correspondientes.

La mayoría de las Estaciones Migratorias carecen de instalaciones sanitarias, de abastecimiento de agua, siendo el fecalismo al aire libre el principal problema que incide en enfermedades gastrointestinales, contaminante primordial del agua y alimentos.

En los últimos tiempos la dinámica demográfica nacional e internacional, han propiciado flujos migratorios que requieren una especial atención con el objeto de regular apropiadamente la internación y estancia de los extranjeros en el país, así como reforzar el control migratorio en nuestras fronteras, puertos y

aeropuertos. Desde luego en este punto analizaremos algunas normas que regulan el funcionamiento de las estaciones migratorias.

En los considerandos del Acuerdo emitido por el Secretario de Gobernación Francisco Javier Ramírez Acuña, para la Regulación de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración establece lo siguiente:

”Que corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.

Que corresponde a la Secretaría de Gobernación establecer la creación de estaciones migratorias a efecto de que, con estricto respeto y protección a los derechos humanos y como medida de aseguramiento, se aloje a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional; o que deban ser expulsados, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Que la Secretaría de Gobernación está facultada para expedir las disposiciones administrativas que rijan lo relativo a las estaciones migratorias.

Que con el propósito de normar las actividades en las estaciones migratorias dentro del más estricto respeto y protección a los derechos humanos de los migrantes y de consolidarlas como instrumentos eficaces que permitan garantizar la seguridad y la convivencia armónica así como una estancia temporal a los extranjeros en tanto se resuelve su situación migratoria o se ejecuta la misma, es que he tenido a bien emitir el siguiente: ACUERDO...”⁸

“**Artículo 1.-** Las presentes Normas tienen por objeto regular el funcionamiento y organización de las estaciones migratorias, las cuales, de conformidad con la normatividad aplicable, están a cargo del Instituto Nacional de

⁸ PÉREZ, Ana Lilia. Revista Contralínea, México, número 82, julio 2007, Página 18.

Migración”⁹

Como podemos observar el Instituto Nacional de Migración tienen la responsabilidad de preservar el cumplimiento de dichas normas que regulan a las estaciones migratorias, para el pleno funcionamiento de las mismas, de igual manera tiene la facultad de establecer mecanismos de consulta con diferentes organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de tomar en cuenta sus observaciones que permitan la participación efectiva de organizaciones vinculadas al fenómeno migratorio y a la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes.

“Artículo 3- Tipos de Estaciones Migratorias:

- a) Estación tipo “A”: los extranjeros no deben permanecer en dicho lugar más de veinticuatro horas, debiendo ser trasladados a una estación migratoria tipo “B” o “C”;
- b) Estación tipo “B”: los extranjeros en dicho lugar no deben permanecer más de 15 días, debiendo ser trasladados a una estación migratoria tipo “C” en caso de que se extienda la temporalidad de su alojamiento, y
- c) Estación tipo “C”: aquélla que aloja a los extranjeros hasta por 90 días.”¹⁰

La situación de las estaciones migratorias ha sido motivo de recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al demostrar que se violan las garantías fundamentales, particularmente porque en muchas ocasiones se les da el trato de delincuentes cuando en realidad solo son migrantes irregulares.

⁹ Idem.

¹⁰ Ibidem.

Asimismo resalta la necesidad de contar con áreas de alojamiento separadas para hombres y mujeres, pero suprimen las zonas especiales para enfermos psiquiátricos e infecto-contagiosos.

La mayoría de los cruces por la frontera sur corresponden a ciudadanos procedentes de Guatemala y de Belice. A todo esto la Secretaría de Gobernación realiza cambios normativos que permitan regular el funcionamiento de la estaciones migratorias el proyecto de reforma contempla hacer modificaciones que se inscriban en el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

“Artículo 6.- Queda prohibido en las estaciones migratorias:

- I. Toda acción u omisión que implique un maltrato físico o psicológico en perjuicio de los extranjeros alojados;
- II. La discriminación de cualquier tipo dirigida a los extranjeros, basada en motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, lugar de nacimiento o cualquier otra condición, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación;
- III. El comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas, medicamentos no autorizados, instrumentos punzo cortantes, explosivos, y en general cualquier otra sustancia u objeto que pudiera poner en peligro la vida o integridad de los extranjeros, personas en general o la seguridad de las instalaciones de la estación migratoria;
- IV. La introducción, comercio, posesión y uso de telefonía y de cualquier otro tipo de radiocomunicación, con excepción de los propios que la autoridad migratoria utilice para su seguridad y desarrollo de sus funciones;

- V. El ingreso a las estaciones migratorias de personas que no cuenten con la autorización correspondiente;
- VI. El ingreso de personas ajenas al Instituto a las áreas de alojamiento de los extranjeros, con excepción de las autorizadas por estas Normas, y
- VII. Las demás previstas en las presentes Normas.”

Cabe mencionar que nuestro país reúne las tres características que integran el fenómeno migratorio; origen, tránsito y destino de los migrantes, lo que obliga a emitir disposiciones que permitan acercar los servicios migratorios a los lugares de residencia de los solicitantes de los mismos y permita una rápida respuesta a los problemas que por ello se presentan.

“**Artículo 9.-** El orden y la disciplina dentro de las estaciones migratorias se mantendrán con estricto apego a derecho y a las presentes Normas, a fin de lograr una convivencia armónica y preservar las normas de seguridad de las mismas, en permanente respeto a los derechos humanos de los migrantes.

La custodia, seguridad y vigilancia de los extranjeros alojados, estará a cargo del personal migratorio adscrito a la misma. El Instituto podrá auxiliarse de otras autoridades para la vigilancia y seguridad de las instalaciones de las estaciones migratorias, bajo la coordinación y supervisión del Administrador de la misma.

El Administrador podrá separar del resto de la población a extranjeros alojados que cuenten con antecedentes criminales que pudieran poner en riesgo la integridad de los demás extranjeros alojados, o hayan desplegado conducta que pueda importar riesgo a su integridad física, al resto de la población o al personal que labora en la estación migratoria, así como en el caso de que el servicio médico detecte a extranjero alojado con alguna enfermedad infectocontagiosa, en cuyo caso se le remitirá al centro de salud correspondiente,

para lo cual deberá motivar y fundar tal situación en el acuerdo que así lo determine.”¹¹

En el nuevo reglamento para las estaciones migratorias que operan en el país, la Secretaría de Gobernación dispuso un apartado con "medidas disciplinarias" para los indocumentados, que van desde la "amonestación verbal en privado" a la segregación del migrante hasta por 40 días, así como el aviso al Ministerio Público en caso de que se ponga en peligro la vida del resto de los asegurados o del personal. De igual forma, se establecen disposiciones especiales para aquellos que a juicio del Instituto Nacional de Migración se encuentren afectados de sus facultades mentales.

Sin embargo, hay que aclarar que en muchos de los casos por lo que no se da una verdadera convivencia dentro de una estación migratoria es originada por las mismas autoridades y personal encargado de ellas, trasgrediendo visiblemente sus derechos humanos. Entre las violaciones a los derechos de los indocumentados destaca que al rendir su declaración ante autoridades no se les proporciona información sobre la utilidad de la misma; el motivo y el objetivo de fotografiarlos y tomar sus huellas dactilares, ni de los derechos que les asisten en las estaciones migratorias.

En otros casos, al rendir declaración los migrantes no cuentan con representante legal o persona de confianza, por lo que quedan en estado de indefensión. Por tanto, la amplitud y complejidad del fenómeno migratorio, hace necesario establecer sistemas adecuados para el debido y eficaz ejercicio de las facultades de que está investido el Instituto Nacional de Migración y por tanto, se hace indispensable expedir acuerdos delegatorios de facultades.

¹¹ Idem.

Ante la circunstancia anterior, y a efecto de restringir la imperante discrecionalidad de la autoridad migratoria, así como dotar de mayor certidumbre y seguridad jurídica a los extranjeros asegurados, se hace necesario incorporar dentro de la Ley General de Población, aquellas disposiciones legales que se encarguen de regular la estructura, organización y forma de funcionamiento de las estaciones migratorias.

2.6 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En el Continente Americano, se ha creado un sistema regional de protección internacional, que se inicia con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá, el 2 de mayo de mil 1948. Se adoptaron después Pactos y Convenciones de Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica el 22 de Noviembre de 1969, que establecieron obligaciones jurídicas para los estados partes.

Sin embargo en este tema hablaremos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, pero consideramos hacer mención sobre la Convención celebrada en San José Costa Rica, sobre todo por apreciar que la segunda de alguna manera viene a confirmar lo de su antecesora.

Considerando:

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad;

Que, en repetidas ocasiones, los Estados Americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacionales de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana;

Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución;

Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre, unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados Americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias,

Acuerda:

En el primer párrafo del preámbulo se establece: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.”¹²

Señala, entre otros, los siguientes derechos: derecho a la seguridad e integridad de la persona (vida, libertad y seguridad), derecho a la igualdad ante la ley, derecho de residencia y tránsito, derecho al trabajo y a una retribución, derecho a la protección contra la detención arbitraria, derecho de asilo, entre otros. Podemos ver que ésta Declaración también es de suma importancia puesto que abarca los principales derechos del ser humano en cualquier lugar

¹² WITKER, Jorge, Derechos de los Extranjeros, segunda edición, U. N. A. M., México, 2001, Página 34.

donde se encuentre, sin importar la raza, condición social, religión, nacionalidad, etc. Respetando siempre sus derechos fundamentales.

El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

“Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan. Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos, porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría. Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu. Y, puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre.”¹³

Una de sus peculiaridades es que no proveyó ningún mecanismo para controlar el acatamiento de sus disposiciones y principios por los Estados partes, por lo que en 1959, como una resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (realizada en Santiago, Chile) el Consejo de la Organización de los Estados Americanos creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para promover principalmente a través de informes y recomendaciones, el respeto de los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos Humanos.

DERECHOS

A continuación mencionaremos algunos preceptos de la Declaración

¹³ PACHECO GOMEZ, Máximo, Los Derechos Humanos, tercera edición, Jurídica de Chile, México, 2000.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los cuales consideramos que son los que tienen mayor injerencia con el tema principal de este trabajo.

“Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona.

Artículo II. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

Artículo VIII. Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.

Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.”¹⁴

Como se puede apreciar en los derechos señalados anteriormente, esta Declaración como su nombre lo indica se enfocó claramente al individuo como ente jurídico y ente social, sin perder de vista el punto primordial, es decir, como ser perteneciente a la especie humana.

En el ámbito del continente americano, en cuanto a protección internacional de los derechos humanos sabemos que es de gran importancia la

¹⁴ Idem.

Declaración Americana de los Derechos Humanos, sin embargo no podemos dejar de mencionar a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida también como Pacto de San José de Costa Rica), la cual fue aprobada en 1969 y entró en vigencia en julio de 1978, por ser el Convenio más completo que existe actualmente en América, tanto por el número de derechos que consagra como por los mecanismos de protección que establece

El objetivo fundamental de la Convención era subsanar las deficiencias en cuanto a los medios de protección existentes, por lo cual además de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual tiene competencia para conocer de los casos de violación de derechos humanos que previamente hayan sido sometidos al procedimiento ante la Comisión.

En el Pacto de San José, los Estados signatarios se han obligado jurídicamente a lo siguiente: “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella (artículo 1º inciso 1) y a garantizar su libre y pleno ejercicio, a través de la tutela jurisdiccional y por aplicación directa de la Convención y sus principios; ello, sin perjuicio de la obligación que también tienen de instrumentar los mecanismos complementarios que fueren convenientes.”¹⁵

En México, la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue aprobada en 1980 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, siendo publicado el texto de la Convención el 7 de mayo de 1981. Finalmente, el Senado de la República aprobó la aceptación de la competencia de la Corte el 1º de diciembre de 1998 (DOF, 8 de diciembre de 1998). Consideramos que esta Convención es importante porque amplía la protección de los derechos humanos a todos los individuos, creando una Comisión y una Corte para denunciar toda violación a los derechos humanos y

¹⁵ WITKER, Jorge, Derechos de los Extranjeros, Página 35.

así exista un respeto mutuo de unos con otros sin importar las condiciones sociales, económicas, políticas y religiosas.

Es importante mencionar que dichos ordenamientos jurídicos no hacen mayor distinción entre nacionales y extranjeros, sino que por el contrario, propugnan por la aceptación de los derechos del hombre como derechos intrínsecos a la naturaleza humana, siendo en consecuencia, obligación de todo Estado, respetarlos y vigilar su cumplimiento. En todo caso las distinciones son en cuanto los denominados “derechos políticos”, en el sentido de que pertenecen a los ciudadanos. Por lo tanto mencionaremos más adelante la participación de México en uno de los instrumentos internacionales referente a la condición jurídica de los extranjeros.

2.7 Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, surge de un mundo de cenizas. La naciente Organización de Naciones Unidas, encomendó a un grupo de expertos la codificación de un documento que considerara los derechos fundamentales para todo ser humano.

El tema de la migración se ha constituido en un espacio de diálogo productivo que realiza una reflexión colectiva sobre las necesidades y vacíos en la atención del fenómeno migratorio, del cual se conformó un diagnóstico de los aspectos principales que requieren la atención, tanto por parte de la sociedad civil, como de los actores gubernamentales. De ahí se han derivado iniciativas relevantes para impulsar el trabajo en torno al fenómeno de la migración a nivel nacional, pero sobre todo a nivel internacional.

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, hacemos referencia al

autor Matías García quien al respecto dice lo siguiente:

“La dignidad intrínseca y la dignidad y el valor de la persona humana; significa que: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Y en el último término, la dignidad del hombre, debe reflejarse en el mismo derecho positivo e incluso fundamentar el orden social y político en el mundo; a ello equivale en efecto el pedir su reconocimiento, el proclamar esencial el que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, y finalmente el afirmar que la libertad, la justicia y la paz en el mundo, tienen por base el reconocimiento de esa dignidad y esos derechos.”¹⁶

Podemos observar que todos llegan a un mismo punto, el respeto, pues de ahí desprendemos aspectos muy importantes como la paz, que es uno de los objetivos principales de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que respetando las libertades fundamentales del hombre, habrá un mejor resultado en todos los sectores nacionales e internacionales.

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado, como la inspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y la miseria, disfruten de la libertad de la palabra y de la libertad de creencias. Es esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de Derecho a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

“Artículo 2

¹⁶ Ibidem.

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

De acuerdo con lo citado por el autor anterior, podemos señalar que, es importante el reconocimiento de los derechos del hombre, no sólo a nivel local, sino de forma internacional, comenzando por estar concientes de la igualdad que debe existir entre la humanidad, sin importar aspectos sociales, económicos, religiosos entre otros. Sólo a través de la aceptación de esos tres principios se puede llegar a crear en el mundo un ambiente propicio a la solidaridad universal.

“Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

“Artículo 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.”

“Artículo 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.”

El desconocimiento y la falta de respeto, así como el menosprecio por los derechos del hombre, ha provocado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, degradando al ser humano como tal y originando actos negativos al mundo como el temor y la miseria.

En relación al tema de la migración, hay que observar que se manejan una serie de injusticias y violaciones a los derechos humanos, aterrizando las arbitrariedades que se manejan en las estaciones migratorias, podemos enumerar varios aspectos, sin embargo hay que considerar que una de los derechos menos atendidos o más violado es el derecho a la salud.

“Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Los pueblos que han participado, en las Naciones Unidas han reafirmado su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Consideramos que el primer factor esencial, para lograr una plena vigencia de los considerandos de la Declaración Universal es, que las relaciones entre las naciones deben fincarse en cordial amistad. Esta amistad entre las naciones

debe, evidentemente, proceder de la amistad entre los pueblos, porque por encima de tratados y convenciones está la comprensión y buena voluntad humanas y la actitud de los pueblos, necesariamente tiene que reflejarse en la postura de los gobiernos frente a los demás.

“Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”

Por lo que es importante destacar que el respeto y la atención que se de a los derechos humanos ésta en la medida en que la sociedad haya comprendido su importancia y les haya concedido prioridad en la vida social y política. En México el grado de concientización de la población sobre el derecho a la protección de la salud no ha sido suficiente. En general, la cultura por los derechos humanos y en especial por el derecho a la protección de la salud, no ha cundido a la par en la mente de todos los habitantes del país.

2.8 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

La migración es un fenómeno antiguo, que ante la falta de expectativas de desarrollo, ante situaciones de desempleo, pobreza, inseguridad, sin aparente

remedio, mucha gente decide abandonar su lugar de origen en busca de mejores oportunidades, o de simples condiciones de sobrevivencia.

El fenómeno, como sea, se ha agravado en los últimos años. La brecha que separa a los países ricos de los países pobres se hace cada vez más grande, y muchos habitantes de los segundos se ven obligados a ir en busca de trabajo a los primeros. En la actualidad, se calcula que 125 millones de personas, 1 de cada 46 habitantes del planeta, se encuentra fuera de sus países, trabajando en forma legal o ilegal.

Como podemos observar, la migración es un problema que se da en todas partes del mundo, por tal motivo es un tema que le concierne a todas las naciones, pues muchos países sufren la pérdida de miles de nacionales, otros son filtro de los migrantes de un lugar a otro, y varios Estados más, son receptores de todas estas personas, por tal motivo consideramos que deben existir pactos internacionales enfocados a la protección de los derechos humanos de todos a aquellos que dejan su lugar de origen en busca de oportunidades para un mejor desarrollo personal y familiar.

Múltiples son los instrumentos jurídicos internacionales que integran ahora un importante marco protector del derecho de libre tránsito de las personas, así como, en lo particular, que establecen el estatuto protector de los migrantes. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 1981, establece una serie de principios protectores de todo individuo que se encuentre en el territorio del Estado, al señalar:

En el nuevo orden internacional de protección y defensa de los derechos humanos encontramos, por un lado, instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Consejo de Europa, entre otros, encargados de aprobar y aplicar, a través de procedimientos

y mecanismos preestablecidos, el pleno ejercicio de los derechos del hombre y, por lo tanto, una serie de declaraciones y tratados sobre esta misma materia, por virtud de los cuales los estados miembros se comprometen a respetar y hacer efectiva la vigencia en sus respectivas jurisdicciones los derechos humanos proclamados.

A este conjunto de instituciones e instrumentos de carácter internacional es lo que se le ha denominado el nuevo Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Este nuevo derecho internacional tiene características propias, entre las que destacan la progresividad y el carácter subsidiario. La progresividad se identifica a través de las instituciones de protección de los derechos humanos y los tratados que contienen obligaciones para los estados, al ampliar su grado de aplicabilidad, tanto por el catalogo de derechos que consagran, como por las facultades que les otorgan a los órganos encargados de su defensa.

El carácter subsidiario implica que este derecho internacional trabaja paralela y conjuntamente con los sistemas jurídicos de cada estado en la protección y defensa de los referidos derechos. En seguida citaremos algunos preceptos del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

PREÁMBULO

Los Estados partes en el presente Pacto, considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana.

Ahora bien, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto. Conviene en los artículos siguientes:

“Artículo 1.- Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”

Es importante destacar que una Nación tiene la obligación de proporcionar a su población todos los medios necesarios para su bienestar y desarrollo, y de esta manera lograr el crecimiento como Estado, sin embargo cabe señalar que dicha población se encuentra integrada no sólo por nacionales, sino también por extranjeros, los cuales pueden tener estancia legal o en el peor de los casos, extranjeros de forma ilegal, lo cual acarrea una serie de problemáticas para el Estado.

Por lo tanto, la Nación tiene la obligación de crear medidas de seguridad para todo aquel extranjero que se interne al su territorio, en relación a los extranjeros que se encuentran detenidos en alguna estación migratoria, se le debe proporcionar la atención, la seguridad y la ayuda necesaria para poder ser deportado a su lugar de origen.

Cabe destacar que existe una serie de violaciones a los derechos humanos de todo aquel extranjero que se encuentra en otro país, entre los que podemos mencionar, falta de comunicación con su consulado, maltrato de las autoridades migratorias, falta de medidas sanitarias en los lugares de retención y peor aún falta de asistencia social para ellos.

Por lo anteriormente expuesto, bien sabemos que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia la salud y el bienestar, por lo que los extranjeros independientemente de que se encuentren en un lugar de aseguramiento de igual forma tienen derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la asistencia médica.

“Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Atendiendo a las causas tan plurales que propician el fenómeno migratorio, el orden internacional ha emitido otros documentos de tipo protector de migrantes, especialmente los que se desplazan por causas políticas y que adquieren la calidad de refugiados o asilados Al respecto podemos citar.

“Artículo 13

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.”

En efecto, para que una persona se este en condiciones de ser expulsado de un Estado, sabemos que se encuentra en calidad de retenido, y por lo tanto dentro de una estación migratoria o un recinto de retención, sin embargo, se le etiqueta o equipara con un delincuente, razón suficiente para ser víctima de anomalías provocadas principalmente por las autoridades migratorias, entre ellas una mala alimentación y una falta de servicio médico, lo cual en muchas ocasiones agrava la situación de estas personas.

2.9 Organización Mundial de la Salud.

Es importante destacar, que el derecho a la salud es de carácter general y por lo tanto no debe distinguir a ningún ser humano independientemente de la nación a la que pertenezca, es decir, es un derecho internacional inherente a la especie humana. Por lo anterior la Organización Mundial de la Salud, dentro de los principios básicos que se rige, se encuentra preservar la salud así como evitar por todos los medios que se propague alguna enfermedad, razón por la cual el tema de la migración, es un aspecto de suma importancia a la cual la propia Organización le ha puesto un interés muy especial.

Razón por la cual frecuentemente realiza Congresos Internacionales, encaminados a la divulgación de medidas de seguridad así como el manejo y la aplicación de los mecanismo de prevención, con el fin de evitar nuevas

enfermedades o prevenir las ya existentes, es bien sabido, que los lugares de retención, en este caso las estaciones migratorias, son recintos idóneos para filtrarse alguna enfermedad de una nación a otra.

Lo anterior como ya se comentó en temas pasados, las estaciones migratorias, ó sitios de retención, no cuentan con las medidas sanitarias básicas para un alojamiento, y peor aún, hay una notoria deficiencia y negligencia médica con todos los extranjeros que involuntariamente se encuentra en esta situación.

La Organización Mundial de la Salud, es el Organismo de las Naciones Unidas especializado en salud, se creó el 7 de abril de 1948. Tal y como establece su Constitución, el objetivo de Organización Mundial de la Salud es que todos los pueblos puedan gozar del grado máximo de salud que se pueda lograr. La Constitución de la Organización Mundial de la Salud define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

Entre 1851 y el final del siglo se negociaron ocho convenciones sobre la propagación de enfermedades infecciosas a través de las fronteras nacionales. A comienzos del siglo XX se establecieron instituciones multilaterales encargadas de hacer cumplir esas convenciones, entre ellas la precursora de la presente Organización Panamericana de la Salud (OPS).

En 1948 entró en vigor la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, y en 1951 los Estados Miembros de la Organización Mundial de la Salud adoptaron el Reglamento Sanitario Internacional (llamado entonces en inglés International Sanitary Regulations). El Reglamento se modificó en 1973 y 1981. El Reglamento Sanitario Internacional estaba inicialmente destinado a ayudar a vigilar y controlar seis enfermedades infecciosas graves: el cólera, la peste, la fiebre amarilla, la viruela, la fiebre recurrente y el tifus. Hoy día, sólo el cólera, la peste y la fiebre amarilla son enfermedades de notificación obligatoria.

La finalidad del Reglamento Sanitario Internacional es conseguir la máxima seguridad contra la propagación internacional de enfermedades con un mínimo de trabas para el tráfico mundial. Sus orígenes se remontan a mediados del siglo XIX, cuando Europa sufrió el azote de epidemias de cólera entre 1830 y 1847. Éstas provocaron una intensa actividad diplomática relacionada con las enfermedades infecciosas y una cooperación multilateral en la esfera de la salud pública, comenzando por la primera Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en París en 1851.

El Reglamento Sanitario Internacional vigente, introducido para ayudar a vigilar y controlar cuatro enfermedades graves que tenían un potencial considerable de propagarse entre los países, prevé lo siguiente:

a) Notificación de casos:

1.-Los Estados Miembros de la Organización Mundial de la Salud están obligados a notificar a la Organización Mundial de la Salud todo caso individual de cólera, peste o fiebre amarilla presente en seres humanos en sus territorios, y a volver a notificar cuando un área quede exenta de infección.

2- Esas notificaciones se publican en el [Weekly Epidemiological Record de la Organización Mundial de la Salud](#).

- a) Normas sanitarias aplicables al comercio y a los viajes internacionales.
- b) Organización sanitaria: Se deben prever medidas de desratización, desinsectación de los medios de transporte internacionales (buques, en los puntos de entrada y salida (puertos, aeropuertos y puestos medidas sanitarias requeridas son las máximas que un Estado protección de su territorio contra el cólera, la peste y la fiebre.
- c) Documentos sanitarios: Se exigen certificados de salud y de viajan de zonas infectadas a zonas no infectadas; certificados

desratización/exención de desratización; declaraciones de sanidad Marítima de Sanidad; Declaración General de Aeronave).

El mundo está cambiando y muy pocos riesgos para la salud pública de carácter urgente permanecen exclusivamente dentro de las fronteras nacionales. Junto con los aumentos del tráfico y del comercio a nivel mundial, han aparecido nuevos microorganismos y han reaparecido viejas enfermedades. La Asamblea Mundial de la Salud ha respondido a estos cambios:

- A comienzos de los años noventa, el retorno de epidemias viejas, como el cólera en América del Sur, y la aparición de nuevos agentes infecciosos, como la fiebre hemorrágica de Ébola, dieron lugar a una resolución adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud de 1995 en la que se pide la revisión del Reglamento Sanitario Internacional.
- En el 2001, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó una resolución sobre la seguridad sanitaria mundial, alerta y respuesta ante epidemias, en la cual se pide que la Organización Mundial de la Salud preste apoyo a sus Estados Miembros para que identifiquen y verifiquen las emergencias de salud pública de interés internacional y respondan a ellas.
- En el 2002, en su resolución sobre la respuesta mundial de salud pública a la aparición natural, la liberación accidental o el uso deliberado de agentes biológicos y químicos o de material radionuclear que afecten a la salud, la Asamblea Mundial de la Salud insistió una vez más en la necesidad de revisar el Reglamento Sanitario Internacional para reflejar los cambios.
- En 2003, la Asamblea Mundial de la Salud decidió establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental abierto a todos los Estados Miembros para que revise el Reglamento Sanitario Internacional y presente un proyecto de revisión recomendado a la Asamblea de la Salud en mayo de 2005.

El principio orientador del Reglamento Sanitario Internacional es prevenir la propagación internacional de enfermedades, mediante la detección temprana de los casos que amenazan la salud pública. Esto requiere una detección precoz de los eventos sanitarios inusuales mediante sistemas nacionales eficaces de vigilancia. La coordinación internacional es una parte necesaria de la respuesta eficaz a las emergencias de salud pública de importancia internacional.

En el marco del nuevo Reglamento Sanitario Internacional se quiere establecer en la Organización Mundial de la Salud y en los Estados Miembros un sistema de gestión de eventos en tiempo real para ocuparse de las emergencias de salud pública de interés internacional mientras se aplican las disposiciones ambientales y epidemiológicas permanentes y sistemáticas de Reglamento Sanitario Internacional actualizado. Este sistema, que ya se aplica en las operaciones alerta y respuesta de la Organización Mundial de la Salud, recurre a diversas fuentes para identificar las posibles emergencias de salud pública de importancia internacional. Estas fuentes comprenden las notificaciones extraoficiales y confidenciales de Estados Miembros, de asociados de la Organización Mundial de la Salud tales como organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación y de los medios de difusión.

El alcance del Reglamento Sanitario Internacional revisado no se limitará a las tres enfermedades de notificación obligatoria, sino que se hará extensivo a las emergencias de salud pública de importancia internacional.

Prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros, a petición, por ejemplo para la investigación, el control y la contención de emergencias. La Organización Mundial de la Salud colaborará estrecha y confidencialmente con el Estado Miembro afectado para verificar la presencia de un evento. Si se determina que se trata de una emergencia de salud pública de importancia internacional, la Organización Mundial de la Salud recomendará la respuesta

apropiada a los Estados Miembros dando a conocer medidas temporales según el riesgo real del evento.

A través de la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos, el Estado Miembro afectado tendrá acceso a más de 100 colaboradores de la red que pueden proporcionar personal altamente capacitado y suministros técnicos.

El punto focal nacional es el colaborador clave en la revisión del Reglamento Sanitario Internacional y la estrategia de aplicación de éste. El punto focal tendrá la capacidad de coordinar el análisis de los riesgos de salud pública nacionales atendiendo a las repercusiones internacionales, asesorar directamente a las autoridades de salud y otros funcionarios de gobierno sobre la notificación a la Organización Mundial de La Salud y la aplicación de las recomendaciones de ésta, distribuir la información a las diversas áreas nacionales y departamentos de gobierno pertinentes y coordinar sus aportaciones.

Para concluir con este tema podemos señalar la importancia que tiene el derecho a la salud, ya que es un derecho inherente al ser humano y no en específico para un grupo determinado. Todas y cada una de las naciones debe garantizar el bienestar de su población, por lo que no debe de importar la nacionalidad de las personas que se encuentran dentro de su territorio.

2.10 Organización Panamericana de la Salud.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), es un organismo internacional de salud pública con 100 años de experiencia dedicados a mejorar la salud y las condiciones de vida de los pueblos de América. Goza de reconocimiento internacional como parte del Sistema de las Naciones Unidas, y actúa como Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Dentro del Sistema Interamericano, es el organismo especializado en salud.

La sede de la Organización se encuentra en Washington. El personal de la institución comprende a científicos y técnicos expertos que, ya sea en su sede, sus oficinas representativas en 27 países o sus ocho centros científicos, trabajan con los países de América Latina y el Caribe para abordar temas prioritarios de salud. Las autoridades sanitarias de los Gobiernos Miembros de la Organización Panamericana de la Salud fijan las políticas técnicas y administrativas de la Organización por medio de sus Cuerpos Directivos.

Los Gobiernos Miembros de la Organización Panamericana de la Salud son los 35 países de las Américas; Puerto Rico es un Miembro Asociado. Francia, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte son Estados Participantes, España y Portugal son Estados Observadores.

La misión esencial de la Organización, es cooperar técnicamente con los Gobiernos Miembros y estimular la cooperación entre ellos para que, a la vez que conserva un ambiente saludable y avanza hacia el desarrollo humano sostenible, la población de las Américas alcance la Salud para todos y por todos. La Organización Panamericana de la Salud lleva a cabo esa misión en colaboración con los ministerios de salud, otros organismos gubernamentales e internacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos de la seguridad social, grupos comunitarios y muchos otros.

La Organización Panamericana de la Salud promueve la estrategia de atención primaria de la salud como una manera de extender los servicios de salud a la comunidad y aumentar la eficiencia en el uso de los escasos recursos. Colaborar con los países en la lucha contra enfermedades que han reaparecido, tales como el cólera, el dengue y la tuberculosis, y enfermedades nuevas como la epidemia del sida que se está propagando.

Las medidas que los países ricos toman para impedir la entrada de migrantes ponen en riesgo su vida. En la frontera entre México y Estados Unidos, en el Estrecho de Gibraltar, en todos los principales cruces de migrantes, cada año mueren decenas de personas, que, en su desesperación, no tienen más que optar por rutas peligrosas, sean desiertos o aguas turbulentas. Algunos son detenidos por las policías fronterizas. En muchas ocasiones, el trato que se les da viola los más elementales principios humanitarios.

Si el cruce de la frontera es exitoso, los migrantes tienen todavía que enfrentar muchos malos tratos. Los migrantes son, por lo general, varones jóvenes, sin instrucción. Mano de obra que, al no contar con la ciudadanía del país al que ha llegado, recibe un salario menor al mínimo oficial, no cuenta con seguro social ni otros derechos sociales. Mano de obra que realiza las faenas más pesadas y a cambio no recibe mucho más que incertidumbre, la constante amenaza de ser capturada y deportada a su país de origen.

Además, los migrantes son víctimas de discriminación por parte de los habitantes del país destino. Se les culpa de quitarle puestos de trabajo a los originarios del país; de contribuir a la quiebra de los sistemas de seguridad social al no pagar impuestos. Tales afirmaciones corresponden más a prejuicios de índole racial que a datos concretos: los migrantes trabajan mucho a cambio de poco, pagan impuestos sobre el consumo y realizan, a final de cuentas, una cuantiosa aportación a los países donde trabajan.

Se les acusa también de traer consigo crimen, enfermedades, terrorismo, por lo que la migración, a lo largo de la historia, han traído nuevas manifestaciones culturales, sin las cuales sería impensable el desarrollo de muchas culturas. Pero en el fondo, el racismo, el miedo a la diferencia, termina siendo un argumento con más peso, en la mente de muchos, que la historia.

La migración es un fenómeno imparable. Las medidas que buscan contenerla ponen en peligro la vida de los migrantes, pero se traducen en una disminución de los flujos migratorios. Ciertamente, es un fenómeno trágico, con la ruptura de familias y comunidades enteras que implica, y es menester que cada país sea capaz de dar a sus habitantes empleo, casa, tierra, medios de subsistencia. Pero también es indispensable que los derechos de los migrantes sean universalmente reconocidos.

México, es un filtro necesario para todos los migrantes de Centro y Sudamérica a países del Norte, que como ya comentamos sufren una serie de violaciones a sus derechos humanos, pero no sólo en el traslado de su país de origen al país que desean llegar, lo peor del caso es cuando son detenidos por una autoridad y remitidos a las estaciones migratorias, ya que de inmediato son etiquetados como delincuentes.

Para ello presta cooperación técnica que incluye actividades educativas y de apoyo a la comunicación social, al tiempo que promueve el trabajo con organizaciones no gubernamentales y respalda los programas de prevención de enfermedades transmisibles. La Organización también participa en la prevención de enfermedades crónicas como la diabetes y el cáncer, que afectan cada vez más a la población de los países en desarrollo en las Américas.

En sus esfuerzos por mejorar la salud, la Organización Panamericana de la Salud orienta sus actividades hacia los grupos más vulnerables, incluidos las madres y los niños, los trabajadores, los pobres, los ancianos, y los refugiados y personas desplazadas. Su interés se concentra en los temas relacionados con la equidad para quienes carecen de recursos para acceder a la atención de salud, y en un enfoque panamericanista que fomenta el trabajo conjunto de los países sobre asuntos comunes.

Reducir la mortalidad infantil es una alta prioridad para las Américas. La Organización Panamericana de la Salud está movilizando nuevos recursos

políticos, institucionales y financieros para prevenir un adicional de 25.000 defunciones infantiles por año, mediante la aplicación de la estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia. Se trata de un enfoque sencillo y práctico por medio del que se enseña a los trabajadores de atención primaria de salud un proceso completo para evaluar el estado de salud de los niños que llegan a un puesto sanitario o al consultorio.

Esos trabajadores aprenden a reconocer los signos de enfermedad y a evaluarlos y tratarlos; aprenden a suministrar información a los padres sobre cómo prevenir las enfermedades en el hogar y les enseñan cómo tratar inmediatamente al niño cuando observan signos que indican que su vida está en peligro, y cuándo deben llevarlo a un hospital.

Mejorar el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, e incrementar el acceso de los pobres a la atención de salud, con un enfoque de equidad, aún figuran entre las prioridades más altas de la Organización Panamericana de la Salud.

La Organización está intensificando sus esfuerzos para que los países conozcan el verdadero estado de salud de sus poblaciones y dónde residen las desigualdades. Los esfuerzos de los programas se concentran en corregir las desigualdades, tomando en cuenta la descentralización y el cambio en las funciones del Estado, demostrar que la salud tiene una importancia decisiva para el buen desempeño de otros sectores, y que la atención de la salud afecta positivamente a otros aspectos del desarrollo humano.

La acción de sensibilización en este campo también se orienta a reducir las inequidades perniciosas por razón de sexo que se reflejan en algunos problemas de salud de las mujeres.

El enfoque panamericano es una parte de la historia de la Organización Panamericana de la Salud, y el espíritu del panamericanismo sigue alentando la cooperación técnica entre países en el campo de la salud. La Organización ha ayudado a los países a trabajar juntos en pro de metas comunes y a iniciar empresas multinacionales en salud en América Central, el Caribe, el Cono Sur y la Región Andina. La experiencia ha mostrado beneficios prácticos, tales como la solidaridad que ayudó a América Central después del paso del huracán Mitch, y muchos otros ejemplos. La colaboración en salud se expresó en los más altos niveles políticos cuando los jefes de Estado reunidos en la Cumbre de Santiago aprobaron una iniciativa de salud denominada "Tecnologías de salud uniendo a las Américas".

Un importante esfuerzo que comprometió a las Américas a emprender la erradicación de la poliomielitis en 1985 tuvo éxito en septiembre de 1994, cuando una prestigiosa comisión internacional declaró a la región de las Américas oficialmente libre de poliomielitis. En efecto, el último caso de poliomielitis se identificó el 23 de agosto de 1991 en el niño Luis Fermín Tenorio Cortes, en Junín, Perú. Desde entonces, a pesar de la intensa vigilancia, no se detectó ningún caso de poliomielitis en las Américas, y la Organización Mundial de la Salud se ha fijado ahora la meta de erradicar la poliomielitis en el ámbito mundial.

La OPS trabaja para reducir la carga de mortalidad y morbilidad por enfermedades diarreicas, incluido el cólera, por medio del manejo de casos y la terapia de rehidratación oral para evitar las defunciones por deshidratación, y para que se proporcione diagnóstico y tratamiento adecuados de las infecciones respiratorias agudas, salvando de esa forma las vidas de cientos de miles de niños cada año. Es importante señalar que en el fenómeno migratorio, las enfermedades que anteriormente se mencionaron son las más comunes, principalmente en los desplazamientos que se hacen de un país a otro.

La Organización facilita la promoción de la salud para ayudar a los países a tratar los problemas de salud característicos del desarrollo y la urbanización, tales como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, los accidentes, el tabaquismo, y la adicción a las drogas y el alcohol.

La Organización reconoce la función del sector privado en la prestación de los servicios y fomenta el diálogo y las alianzas con los ministerios de salud. Además de su presupuesto básico financiado por las cuotas de sus Gobiernos Miembros, la Organización Panamericana de la Salud también busca el financiamiento externo para ayudar a poner en práctica programas e iniciativas especiales que responden a necesidades vitales de salud.

Definitivamente, con todo lo citado anteriormente podemos observar que la Organización Panamericana de la Salud, es un organismo vital para preservar la salud y una mejor calidad de vida, sin embargo es importante señalar que no hay un capítulo específico para los extranjeros que no gozan de un buen estado de salud en el momento de encontrarse en otro país.

Como bien sabemos el derecho a la salud, es un derecho humano primordial para cualquier ser humano, y el hecho de no encontrarse en su lugar de origen, no le resta posibilidades de poder gozar de ese derecho o bien de un servicio que para prevenir o remediar algún daño que atente contra su salud o incluso su vida.

CAPITULO III

EL DERECHO DE LA SALUD EN MÉXICO.

3.1 Concepto de Salud.

Es importante resaltar, que en nuestra legislación no existía el concepto de salud, ni se había regulado el derecho a la salud como tal hasta 1983, fecha en que el artículo 4° de la constitución es reformado para adicionar a lo que ahora conocemos como “derecho a la protección de la salud.”

Casi todo el mundo sabe lo que representa la enfermedad por haberla experimentado o sufrido durante algún momento de su vida. Las dificultades empiezan cuando hay que definir la salud.

Durante mucho tiempo, la salud ha sido definida en términos negativos: “Salud sería la ausencia de enfermedades e invalideces”¹. En la actualidad, todo el mundo esta de acuerdo en que esta definición corresponde a la realidad y no es operativa por tres razones principales: en primer lugar por que para definir la salud en términos negativos, hay que atrasar el límite o la línea divisoria entre lo normal y lo patológico, y ello no es siempre posible. En segundo lugar por que los conceptos de normalidad varían con el tiempo y, lo que ha sido considerado como normal en un momento dado, puede que no lo sea en una época posterior. Por último, por que las definiciones negativas no son útiles en las ciencias sociales: La salud no es ausencia de enfermedades e invalideces, de la misma forma que la riqueza no es la ausencia de pobreza, ni la paz es la ausencia de guerra.

¹ SALLEROS SANMARTÍ, Luis, Educación Sanitaria. Principios, Métodos y Aplicaciones, Díaz de Santos S. A., Madrid 1988, Página 13.

La Organización Mundial de la Salud en su Carta Magna o Carta Constitucional (1946), definió, la salud como “El estado de completo bienestar físico, mental y social propicio para su sustento y desarrollo y no solo la ausencia de afecciones o enfermedades.” Así mismo estableció que los principios básicos para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos, en el contexto de la salud, son los siguientes:

I.- La Salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

II.- El goce máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

III.- La Salud de los todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.

IV.- Los resultados alcanzados por cada Estado en el fomento y protección de la salud son valiosos para todos.

V.- La desigualdad en los diversos países, en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades, sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común.

VI.- El desarrollo saludable del niño es de importancia fundamental; la capacidad de vivir en armonía en un mundo que cambia constantemente, es indispensable para este desarrollo.

VII.- La extensión a todos los pueblos de los beneficios de los conocimientos médicos, psicológicos y afines, es esencial para alcanzar el más alto grado de salud.

VIII.- Una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo.

IX.- Los Gobiernos tiene responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual solo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas.

Por su parte la UNICEF en unión con la OMS, en la conferencia internacional sobre la atención Primaria a la Salud, en la Ata Mata en 1978 estableció que la salud es: “Es el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un derecho fundamental y el logro del grado más alto posible de la misma, es un objetivo social importantísimo en el mundo.”

En nuestro país se retomo el concepto de salud expuesto por la Organización Mundial de la Salud, al tratarse de un organismo internacional que tiene como finalidad alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud, por lo que realiza, entre otras las funciones siguientes:

I.- Actuar como autoridad directiva y coordinadora en la labor sanitaria internacional; estimular y hacer adelantar el trabajo para suprimir enfermedades epidémicas y endémicas etc.

II.- Promover el mejoramiento de las normas de enseñanza y capacitación en salubridad, medicina y profesiones afines.

III.- Establecer y promover normas internacionales respecto a productos biológicos, farmacéuticos y similares y uniformar los procedimientos de diagnostico.

IV.- Fomentar las actividades en el campo de la higiene mental, especialmente aquellas que tiene que ver con la armonía de las relaciones humanas.

Se puede considerar que la salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones económicas, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente esencial del bienestar social y del desarrollo económico del Estado.

Actualmente la doctrina en nuestro país es aun deficiente entorno a la relación y fines de salud con el derecho y su definición como una rama de estudio autónomo; hecho que resulta lógico, puesto que apenas hace algunos años se estableció lo que hoy en día se ha convertido en una de las más importantes materias del derecho social.

Esta definición marco precedente en su momento pero debemos reconocer que, junto aspectos muy positivos e innovadores, presenta también aspectos muy negativos o criticables.

Entre los aspectos innovadores están los siguientes: por primera vez se define la salud en términos afirmativos o positivos. Se considera la salud no solo como la ausencia de enfermedades e invalideces sino como un estado optimo positivo que se sintetiza en la frase “completo bienestar”, el cual se equipara con la salud.

No solo se refiere al área física del ser humano, sino que, por primera vez se incluyen las áreas mental y social. Según la nueva concepción, un hombre sano es aquel que puede mantener un “estado de completo bienestar”.

3.2 Naturaleza del Derecho a la Protección de la Salud.

Debido a las diversas actividades que el hombre realiza y los peligros que ellas conllevan se ha incrementado las intervenciones en las que se demanda la asistencia por parte del Estado, ya que es una obligación que ha sido reconocida constitucionalmente y desarrollada con el proceso legislativo.

Al consagrarse en la Constitución el Derecho a la Protección de la Salud del pueblo mexicano, como un mínimo de bienestar, el Estado se compromete a diseñar formulas que faciliten a la población el acceso a los servicios, la participación de la comunidad en el cuidado de su salud y la definición de

mecanismos técnicos y administrativos que nos conduzcan al desarrollo de nuestro Sistema Nacional de Salud.

El autor Gonzalo Moctezuma Barragán define al Derecho a la Protección de la Salud como: “El sistema de normas jurídicas que tiene por objeto garantizar la protección de la salud como valor supremo del hombre mediante la rectoría del Estado y la participación del Estado, con fines de justicia social por medio de la equidad, calidad y apoyo financiero.”²

La función del Estado se encuentra estrechamente vinculada con la capacidad de acción para responder a las demandas de salud de la población, ya que pasó a ser una obligación constitucionalmente estatuida que exige un desarrollo legislativo específico y un cumplimiento estricto. Al Estado le compete la función regulatoria del tema de la salud e imponer cierta conducta debida en cuanto a las modalidades del servicio sanitario. La Ley, como instrumento de regulación de convivencia social, permite resolver las diferencias entre la sociedad, individuos y gobierno. Del mismo modo, la norma sirve para equilibrar la prestación de servicios sanitarios a las personas que se encuentran internadas en las Estaciones Migratorias dentro del país, eliminando las barreras que limitan el disfrute de los servicios médicos o las barreras que marginan a este grupo vulnerable.

La atención a la salud es una responsabilidad que debe ser compartida por el Estado, la sociedad en general y cada uno de los interesados en lo particular. La mejoría en el nivel de salud, no se da necesariamente como resultado del crecimiento económico. Es necesario definir los mecanismos que hagan posible la prestación de servicios integrales a la población con los niveles deseados y con la participación de otros sectores.

² MOTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, op cit.,Página 10.

En la medida que el Estado Mexicano ha asumido su función constitucional como rector, promotor y gestor del desarrollo social, el Poder Ejecutivo ha tenido que fortalecer y ampliar los organismos y los procesos de la Administración Pública. Dentro de este contexto no escapa el capítulo de la salud. Dentro de este contexto no escapa el capítulo de la salud, en forma tal que el paso del tiempo, ha existido mayor acuerdo en el sentido de que es la responsabilidad del Estado vigilar por la salud de la población.

Cabe señalar que uno de los cambios, más significativos desde el punto de vista de la decisión política lo constituye, sin duda la adición al artículo 4º Constitucional que señala: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y de las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución".

Esta modificación contribuye a la consolidación de la descentralización administrativa y competencial de las autoridades de salud. El derecho a la protección de la salud y el resto de las modificaciones a nuestra legislación vigente deben verse como herramientas en auxilio del Estado Mexicano encaminada a la consecución de sus objetivos en el campo de la salud. Estas transformaciones son la fuente de acciones que están siendo emprendidas para promover el bienestar, abatir los riesgos y disminuir los daños causados por la enfermedad.

En nuestra realidad nacional eso significa la búsqueda de un mayor acceso a la atención médica para personas que no pertenecen a los sistemas de seguridad social, tal es el caso que nos ocupa, de las personas que se encuentran internadas dentro del territorio nacional con carácter de indocumentados y que por motivos ajenos a su voluntad son recluidos dentro de

una estación migratoria, las cuales no cuentan con los servicios médicos, ni el personal capacitado para dicha actividad, quedando desprotegidos y marginados.

Por lo antes expresado se puede comprender que el Derecho a la Protección de la Salud constituye una garantía que solo el Estado puede cumplir. El avance de las conquistas sociales y la conciencia cada vez más arraigada, de la impostergable necesidad de caminar hacia una sociedad igualitaria justifica que este derecho humano sea una garantía social.

El autor Gonzalo Moctezuma Barragán señala lo siguiente: “En el caso de los sistemas de seguridad social se financian en forma de seguro prepago. Las leyes reglamentarias sustentan la operatividad del servicio en la capacidad contributiva de los afiliados sin olvidar una importante contribución Federal; ingresos que se deben revertir en la mejora de los servicios”³

En el mismo orden de ideas consideramos que el artículo 11° de nuestra Carta Magna, se encuentra ligado de alguna manera con el derecho a la protección de la salud; al señalarse en dicho precepto: “Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a la de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

Así el artículo 11° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una estrecha vinculación con el derecho a la protección de la

³ MOCTEZUMA BARRAGAN, Gonzalo, Derechos de los Usuarios de los Servicios de Salud, CDDHCU-U. N. A. M., México, 2000, Página 3 y 4.

Salud al señalar que toda persona tiene derecho a entrar, salir y viajar por todo el territorio nacional, mencionando algunas limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República.

En cuanto hace al Derecho a la Protección de la Salud dentro de las estaciones migratorias, el personal a cargo tiene la obligación de practicar un examen médico de ingreso a los migrantes que se albergan en estas.

En las visitas practicadas y documentadas por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de las cuales se constataron que en la mayoría de las Estaciones Migratorias de nuestro país no existe personal de servicios médicos que lo realice; dicha carencia agrava las condiciones en que se alojan a los migrantes, cuando se presentan casos de emergencia; tampoco existen medicamentos dentro de los establecimientos para atender casos sencillos y mucho menos complicados, o que se presenten en manera urgente, además ha advertido que la vulnerabilidad propia de los migrantes adquiere un grado de suma preocupación en las estaciones migratorias y de lugares habilitados que están a cargo del Instituto Nacional de Migración, en virtud de que, encontrándose el asegurado sujeto a un procedimiento administrativo migratorio que limita su libertad, corresponde a la autoridad, de manera inexcusable, protegerlo en todos los extremos respecto de su condición humana, sin embargo de las visitas de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración de la República Mexicana se ha evidenciado la existencia de diversas irregularidades, que constituyen violaciones a los derechos humanos de los asegurados. Dichas irregularidades, en su mayor o menor número, prevalecen en los centros de aseguramiento y si bien cierto que ha habido avances en la materia, aun persisten situaciones indignas a la condición humana que es pertinente hacer notar con la finalidad de que se eliminen en los lugares donde existen, o bien para que se prevenga su aparición.

Las malas condiciones de las instalaciones, la insalubridad, la sobrepoblación y el hacinamiento, así como la falta de separación de los asegurados, en términos de la normatividad aplicable, durante su estancia en las estaciones migratorias y lugares habilitados y las carencias en la alimentación instituyen una violación al derecho a recibir un trato digno.

Sin bien la autoridad, mediante el programa para dignificar las estaciones migratorias en el país, puesto en marcha por el Instituto Nacional de Migración ha procurado paliar las malas condiciones de las instalaciones y la insalubridad dentro de ellas, se sigue observando que hoy en día muchas de estas se encuentran en mal estado para la operativa a que se destinan, lo cual es resultado del abandono y falta de interés de los responsables encargados de administrarlas.

No pasa inadvertido que el fenómeno migratorio ha ido creciendo en los últimos años por ser nuestro país un Estado tanto receptor como expulsor y de tránsito de migrantes; por ello, la atención que requieren los migrantes en materia de salud por parte del Estado debe de ser proporcional al incremento de ese movimiento humano.

Una de las irregularidades más graves que sean detectado en las Estaciones Migratorias consiste en que muchas de ellas funcionan sin contar con un servicio médico para atender los requerimientos en esa materia en caso de ser necesario, lo cual pone en riesgo el derecho a la protección de la salud de los extranjeros asegurados.

En este sentido, los extranjeros que ingresan a las Estaciones Migratorias deben ser, en principio, certificados médicamente; sin embargo, en muchas estaciones se comprobó que no hay espacio suficiente para este fin y que, por la carencia de médicos adscritos a las mismas para realizar la revisión física de los asegurados y certificar el estado de salud que tiene a su ingreso, este no se realiza, con lo se contraviene la normatividad que prevé que a su ingreso a la

Estación Migratoria se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del asegurado, por lo que se le deja en completo estado de indefensión, al no poder acreditar sus condiciones relativas a la integridad corporal que guarda hasta ese momento, en otras ocasiones, se advirtió que si la autoridad aseguradora había realizado la certificación médica correspondiente, este ya no sea realizaba por parte del Instituto Nacional de Migración, con lo cual también se omitía el cumplimiento de la normatividad. De igual forma se puede observar que la deficiencia a que se viene haciendo referencia se ha buscado subsanar mediante la solicitud de ayuda interinstitucional, lo que evidentemente queda sujeto a la disponibilidad de servidores públicos que coadyuven con el Instituto Nacional de Migración, o hasta en ocasiones con la contratación particular de este servicio, que llega a pagar el asegurado.

Consideramos de primordial importancia, para satisfacer las necesidades básicas de salud dentro de las estaciones migratorias, que estas cuenten con al menos un médico general que certifique el estado de salud de los extranjeros en su ingreso, brinde el servicio cuando se requiera, se encargue de tomar la determinación acerca de la gravedad de las enfermedades y decida cuando hay que externar a un asegurado para que se le preste atención médica especializada.

Asimismo, es importante mencionar que la mayoría de los establecimientos han sido construidos para albergar un número menor de extranjeros de los que hoy se alojan actualmente, y que ha sobrepasado el límite de los mismos, por lo que no cuentan con las condiciones necesarias para prestar en forma correcta los servicios que se requieren.

3.3 Protección Constitucional.

La inserción de los derechos sociales en la Constitución Política asegura que serán parte del marco normativo e institucional que permita poner en marcha los mecanismos necesarios para su defensa. Actualmente en la Constitución se contempla disposiciones de carácter social con un enfoque pragmático, sin embargo; hay quienes opinan que debido a ese carácter o condición progresiva, lo que reduce, vía jurisdiccional el derecho coactivo de los derechos sociales.

El Estado brindará mejores garantías a sus gobernados en la medida que los derechos sociales se acerquen más al derecho subjetivo y se aleje más de la obligación objetiva en cuanto al derecho a la protección de la salud, de acuerdo con la doctrina mexicana expuesta, es un derecho de la obligación objetiva toda vez que no es una norma vinculante, no es un derecho subjetivo público para las personas y, finalmente solo se trata de una directriz para el Estado.

En este sentido, uno de los aspectos a considerar para apreciar la eficacia de un orden jurídico es la cantidad de derechos que pueden ser ejercitados realmente. El autor Valdez Cuauhtémoc menciona que el derecho a la salud tiene un campo privilegiado para producir leyes que preserven la dignidad de las personas, induzcan a poner en juego sus capacidades y regulen la tecnología médica e infraestructura de los servicios con ética y humanismo⁴.

El reconocimiento de un derecho en una Ley no es suficiente para que éste exista, resulta indispensable contar con los elementos necesarios que permitan accionarlos.

Debemos tomar en cuenta tres aspectos que debe contener el derecho a la protección a la salud:

⁴ VALDEZ CUAHUTEMOC y otros. La Salud en México. T. I. Edición Conmemorativa. Instituto Nacional de Salud Pública. Colegio Nacional y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

- a) La Titularidad del derecho, que corresponde a toda persona.
- b) El sujeto pasivo que es el Estado como obligado a satisfacer el derecho.
- c) El objeto o la prestación, cuyo contenido es necesario redefinir, delimitando sus alcances a fin de hacerle exigible.

De lo contrario nos encontramos frente a normas vacías de contenido al no existir posibilidad alguna de ejercitarlos.

La atención a la salud en nuestro país ha transitado desde la medicina herbolaria de la época precolombina, a las actividades de caridad y beneficencia desarrolladas por la sociedad durante la colonia y, posteriormente en el México independiente y revolucionario, a la creación de las Instituciones de asistencia y después la de seguridad social.

Teniendo el Derecho a la Salud un campo privilegiado para producir leyes que preserven la dignidad de las personas induzcan a poner en juego sus capacidades y regulen la tecnología médica e infraestructura de los servicios con ética y humanismo.

En 1983 se ve culminada la aspiración de los mexicanos de elevar a rango Constitucional la garantía social del derecho a la protección de la salud, trascendiendo los esquemas jurídicos y administrativos en materia de servicios de salud, el Estado debe garantizar a toda la población servicios igualitarios de salud como premisa indispensable de la justicia social, pues una sociedad enferma es una sociedad improductiva y sin mayores aspiraciones de desarrollo, al consagrarse en la Constitución del pueblo mexicano el derecho a la protección de la salud, como un mínimo de bienestar, el Estado se compromete a diseñar formulas que faciliten a la población el acceso a los servicios que permita promover, restaurar y mantener la salud, la participación de la comunidad en el

cuidado de su salud y la definición de mecanismo técnico y administrativos que conduzcan al desarrollo de un Sistema Nacional de Salud al incorporarse en el Título correspondiente a las Garantías Individuales; independiente de las prestaciones de seguridad social, esta garantía establece que todos los individuos tienen acceso a los servicios de salud independientemente de que si están o no en el régimen de seguridad social, es así como el derecho a la protección de la salud se universaliza se extiende a todos los hombres sin tomar su calidad o su condición migratoria dentro del país, ya que la salud es uno de los valores fundamentales y constitucionales al individuo, pero también es la colectividad pues sin una comunidad sana es difícil programar el desarrollo social, ya que la salud tanto individual como colectiva es de tal magnitud e importancia que se ha considerado, junto con la educación uno de los indicadores que gradúan el desarrollo de una Nación.

Teniendo un campo privilegiado para producir leyes que preserven la dignidad de las personas induzcan a poner en juego sus capacidades y regulen la tecnología médica e infraestructura de los servicios con ética y humanismo teniendo sus antecedentes históricos más remotos en la Constitución de 1917 que fortalece y otorga autonomía al Consejo de Salubridad General y crea el departamento de salubridad en 1943 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social, a los cuales se sumó en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, posteriormente se consolidaron los Servicios de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Como premisa mayor debe apuntarse que el Derecho a la Protección a la Salud se encuentra regulado en el artículo 4º párrafo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 3 de enero de 1983 donde se establece: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en

materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. Al respecto el autor Lara Ponte señala que se trata de: “Una declaración en donde convergen garantías individuales y sociales, que para el logro de su eficiencia requiere de la participación concurrente del individuo, la sociedad y el Estado.”⁵

Los elementos fundamentales a esta adición consisten en:

1.- Al hacer referencia a “Toda persona”, se incluye al mexicano y extranjeros que se encuentran dentro del territorio nacional. Esta redacción es acorde con los Principios Generales del Derecho.

El término “Toda persona” es utilizado para identificar a los titulares de los diversos derechos, por consiguiente se entiende que el titular de un derecho sea cualquier ser humano, utilizando como sinónimos las personas, toda persona, todas las personas, todos, el hombre y la mujer.⁶

En este contexto cabe resaltar que el migrante debe de recibir asistencia médica necesaria por ser un derecho inherente al ser humano sin importar su calidad migratoria, ni mucho menos el país de donde éste provenga.

2.- Al enunciarse el “Derecho a la Protección de la Salud”, se incluyen los servicios personales de salud como son los la atención médica preventiva, curativa y rehabilitación, así como los de carácter general o salud pública que comprenden la preservación del ambiente.

Ya que como se ha manifestado en este trabajo de investigación la Sanidad Internacional es competencia de la Secretaría de Salud por lo que es

⁵ LARA PONTE, Rodolfo, “Comentario al Artículo 4º Constitucional en Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Porrúa, México, 1994, Página 1954

⁶ PECES BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Derecho y Derechos Fundamentales Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993. Página 49.

necesario que esta dependencia cuente con los instrumentos legales y reglamentarios suficientes para ejercer eficazmente sus atribuciones y que los Organismos Internacionales apoyen decididamente la actuación de las autoridades sanitarias, ofreciendo mayor seguridad al tránsito internacional de personas y de carga ya que la materia sanitaria juega un papel fundamental en el desarrollo de los pueblos, por lo que deben establecerse los instrumentos jurídicos reglamentarios y administrativos suficientes, que permitan a la autoridad sanitaria ejercer un efectivo control en esta materia.

3.- Al determinarse que hay una Ley que regule las formas de acceso a los servicios de salud, se entiende que se trata solo de los considerandos de carácter individual.

4.- Señala que las Entidades Federativas son competentes en cuanto a la salubridad local y concurren con la Federación en aspectos de salud general.

5.- Finalmente hace énfasis en que es necesario construir un Sistema Nacional de Salud.

La actualización jurídica del Derecho a la Protección de la Salud abarca desde su reconocimiento Constitucional y la promulgación de la Ley General de Salud, pasando por planes y programas sectoriales, hasta la expedición de Reglamentos y Normas técnicas muy delimitadas; sin dejar a lado las disposiciones locales.

3.4 Reforma Constitucional de 1983.

Para conocer mejor la situación mediante la cual se llevó a cabo dicha reforma, es conveniente saber que en el año de 1983 nuestro Gobierno se percató que el problema más agobiante era el de la salud, entonces fue así como se propuso elevarlo a rango constitucional para hacer valida la garantía a todos

sin distinción alguna. La falta de cobertura universal, el manejo inadecuado de recursos, discriminación en los servicios de salud, la notable descoordinación entre Entidades Públicas y Dependencias, la ausencia de un cuadro básico de medicamentos y en general la urgencia de un sistema nacional de salud que respondiera eficientemente a las demandas de salud, fueron los detonantes para proponer la adición al artículo 4° Constitucional.

Con la adición se le otorga autonomía independientemente de que en el mismo precepto se incorporaron otros preceptos legales, como el derecho a la alimentación, el derecho a la protección de la familia, de los menores y el derecho a una vivienda digna. Insistimos en la importancia de esta adición, ya que la amplitud de la garantía de protección a la salud se extiende a todos, sin más requisitos que el de ser humano; no importa si se trata de nacionales o extranjeros o la calidad migratoria bajo la cual se encuentran. De igual modo la reforma obliga al Estado a generar condiciones para la realización del derecho a la protección de la salud, concediéndosele oficialmente la rectoría del Sistema Nacional de Salud.

Como se apunto anteriormente en 1983, se llevó a cabo una Reforma Constitucional que en opinión de Gonzalo Moctezuma Barragán⁷, busco dotar de un marco pragmático sólido para que la actividad gubernamental se encaminara a dar protección a las salud a todos lo mexicanos.

“El crecimiento de la población, el fenómeno de la concentración y las grandes urbes y la crisis económica fueron algunos de los factores que el Constituyente permanente tomó en consideración cuando en la iniciativa de adición al artículo 4° Constitucional se hace manifiesto que la innegable vinculación que existe entre el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución de ingreso, el empleo, el disfrute del tiempo libre, el

⁷ Moctezuma Barragán, Gonzalo. op. Cit. P. 3 y 4.

incremento de la productividad y de la producción, son uno de los retos a los que se enfrentan las sociedades que buscan ser cada vez más igualitarias.”

En este sentido, el Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos citada expreso: “La custodia, restauración y mejoramiento de la salud no es tarea que pueda eficazmente atender el Estado, sino concurren los propios interesados, se trata de una responsabilidad que atañe a todos y cada uno de los mexicanos y que esta estrechamente vinculada a lo cultural”. Por lo que el Derecho a la Protección de la Salud es un compromiso conjunto entre la sociedad y las instituciones públicas de salud; el Ejecutivo Federal agregó “...Sin la participación inteligente, informada, solidaria de los interesados no es posible que se conserve, recupere incrementemente y proteja a la salud: en ese terreno no se puede actuar en contra de la conducta cotidiana de los ciudadanos.”.

La reforma antes mencionada consistió en adicionar un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se estableció: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de ésta Constitución.”

Al respecto, Rodolfo Lara Ponte señala de:

“...una declaración donde convergen garantías individuales y sociales, que para el logro de su eficiencia requieren de la participación concurrente del individuo, la sociedad y el Estado, entendiendo que la protección de la salud como un elemento de asistencia armónica solamente factible en la medida del aseguramiento de otros derechos asistenciales básicos asociados a ella...”

Justamente por la responsabilidad compartida que implica, por su vinculación al desenvolvimiento de otros derechos, por las posibilidades realistas de nuestro desarrollo y, finalmente, por que la salud en sentido estricto puede protegerse pero no garantizarse por el Estado, desde la iniciativa misma se planteó como una norma pragmática.”⁸

La Ley fundamental contempló que la norma secundaria estableciera la concurrencia de la Federación, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de la propia Constitución.

Lo anterior motivo que a iniciativa del Ejecutivo Federal, se promulgará la Ley General de Salud, estableciendo el marco jurídico para la reforma sanitaria de la década de los 80.

En la Ley General antes citada, se determinó las finalidades del derecho a la protección de la salud, se definió y se clasificó a los servicios de salud mismos que se clasifican en tres tipos:

1.- Atención Médica: Conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud;

2.- Salud Pública: Se divide en dos vertientes, la de vigilancia epidemiológica y la de sistemas de salud; la primera de ellas se encarga de estudiar las causas-efecto de las enfermedades transmisibles en la población y la segunda, analiza la forma de organización y respuesta de la sociedad enfrente de los problemas de salud.

3.- Asistencia Social: Es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su

⁸ LARA PONTE, Rodolfo, “Comentario al artículo 4° Constitucional”, en Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constitucionales, Cámara de Diputados, Porrúa, México, 1994, Página 1154.

desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Adicionalmente definió, quienes son lo usuarios de los servicios y reconoció que independientemente de su situación económica, las personas tienen derecho a servicios públicos de calidad, los cuales deben estar orientados por lo criterios de universalidad, solidaridad social y gratuidad fundada en las condiciones socioeconómica de los usuarios.

La Ley General de Salud, contiene otros temas tan importantes que cabe mencionar. En el artículo 4o. se establece que las Autoridades Sanitarias son el Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los Gobiernos de la entidades federativas, incluyendo al Departamento del Distrito Federal; en el artículo 5o. se define su estructura así como su objeto, por su parte en el artículo 7o según sean las atribuciones de la Secretaría de Salud como ente coordinador del Sistema Nacional de Salud entre sus funciones destaca las de establecer y conducir la política nacional en materia de salud; coordinar los programas de servicios de salud de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, e impulsar la desconcentración y descentralización, así como formular recomendaciones a las Dependencias competentes sobre la asignación de recursos que requieren los programas de salud.

Por su parte, el artículo 9o obliga a los Estados a establecer Sistemas Estatales de Salud y a responsabilizarse de su planeación, organización y desarrollo; el artículo 13 distribuye competencias entre Federaciones y Estados, y los artículos 18 y 21 establecen las bases para los acuerdos de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas.

Como se puede apreciar, la reforma constitucional de 1983, no solo elevó a rango constitucional el derecho a la protección de la salud, sino que a su vez construyó y consolidó un sistema jurídico que le da un amplio contenido y validez,

por lo que es necesario que una sociedad como la nuestra, que esta conformada en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, tenga como objetivo primordial el respeto de los derechos humanos, esto desde un punto de vista ético y jurídico. La juridificación de la ciencia, que se acentúa cada vez más en el ámbito de la salud, requiere de concreciones y bases sólidas, las cuales pueden plasmarse en reglas de muy diverso tipo: desde las Constitucionales hasta las normas deontológicas, las reglas de buena praxis médico científica y los protocolos de investigación.⁹

La salud es un derecho humano en cualquier sociedad pero adquiere un rango jurídico y político, cuando se le consagra como una garantía constitucional y con ello se responsabiliza al Estado de protegerlo. Cuando se consagra constitucionalmente un derecho como protección a la salud, el pueblo espera que los poderes públicos se esfuercen con tenacidad por darle efectividad en corto plazo. No hacerlo así irremediamente conduce al descrédito del gobernante y a la frustración del gobernado.

El derecho a la protección de la salud, por lo expuesto se integra por los elementos siguientes:

- a) Corresponsabilidad: El Estado, la sociedad y el individuo están obligados a proveer la protección de la salud.

Aún cuando cualquier derecho debe ser cumplido por el Estado y la sociedad, esto no exime al Estado de su responsabilidad de convertirse en garante de sus derechos. La expresión derecho a la protección de la salud se ha desvirtuado para señalar que el derecho concluye con la protección genérica del Estado y no así con la participación social.

⁹ Moctezuma Barragán, Gonzalo, Técnica Legislativa en el Ámbito de la Salud en Propuestas de Reformas Legales e Interpretación de las Normas Existentes, Themis, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Colección Foro de la Barra Mexicana, Tomo II, México 2002, Página 1499.

- b) Derecho sustancial: es inherente a todo ser humano, busca de dotar de igualdad de oportunidades al individuo y a grupos sociales para el desarrollo y bienestar social.
- c) Federalismo cooperativo: La distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas responde a una Ley del Congreso de la Unión.

En el derecho a la protección a la salud, cuando se impone al Estado de legislar en materia de salud, se esta en presencia de una regla. No obstante, para que el marco estructural del derecho que se analiza sea pleno, es menester que se establezcan reglas adicionales, que contemplen el marco de financiamiento, la fiscalización de los recursos, el contenido mínimo del derecho.

3.5 Sistema de Salud en México.

El Sistema Nacional de Salud tiene su origen en la Constitución de 1917 donde se estableció un Departamento de Salubridad con jurisdicción federal y el Consejo Superior de Salubridad se transformó en el Consejo de Salubridad General de la República. Posteriormente en 1970 se instauró el primer programa de Solidaridad Social del IMSS, el cual contó con una baja cobertura debido a las fallas de accesibilidad y de falta de atención a la población usuaria. En 1981 se estableció la Coordinación de los Servicios de Salud de la Presidencia de la República para integrar los servicios bajo un Sistema Nacional de Salud.

La consolidación del Sistema Nacional de Salud ha requerido diversas modificaciones legislativas, tales como la promulgación de leyes y modificaciones a las ya existentes.

Los Sistemas de Salud, son el conjunto de esfuerzos institucionales, sociales y políticos encaminados a satisfacer las necesidades de salud de la

población. En relación con sus funciones, el sistema de salud puede ser analizado en sentido abstracto, según Julio Frenk, “como el vehículo de la respuesta social organizada a las condiciones de salud de una población, es decir al conjunto de esfuerzos públicos, privados y sociales para atender la salud, de un núcleo determinado de personas, el cual puede dividirse en universos abiertos y cerrados dependiendo la naturaleza y de sus partes integrantes.”¹⁰

El Sistema Nacional de Salud es la expresión de la toma de conciencia del Estado y de la sociedad en general, de que la salud es un valor y su protección un derecho social. Ahora cabe señalar que el autor Gonzalo Moctezuma Barragán lo define como: “El conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de grupos de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico”¹¹

El derecho social representa también la asunción por parte del Estado, de su papel protagonista en la creación y conservación de las condiciones deseables de salud para toda la población, y promueve el concurso de todos los sectores sociales, mediante su integración programática y funcional a través de acciones de coordinación y concertación según correspondan los términos de la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.

De igual manera en tanto que el autor Fernando Cano del Valle, nos proporcionar el concepto de Sistema Nacional de Salud de la siguiente manera: “Un conjunto de elementos (demandas, información, normas, recursos y apoyos) orientados a la satisfacción social de las necesidades individuales y colectivas de prevención, curación y rehabilitación de la salud.”¹²

¹⁰ FRENK MORA, Julio, La Salud de la Población, Hacia una Nueva Salud Pública, FCE, México, 1997, Página 102-127.

¹¹ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo. op. Cit. P. 3 y 4.

¹² CANO DEL VALLE, Fernando, Percepciones acerca de la Medicina y del Derecho, México Facultad de Medicina, U. N. A. M, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, Página 10

Pretende armonizar los programas de servicios de salud que realice el Gobierno Federal con los que llevan a cabo los gobiernos de las Entidades Federativas y el concurso de los sectores social y privado que presten sus servicios con la finalidad de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud, originando la necesidad de coordinar y fortalecer de manera correcta todas y cada una de las Entidades que conforman el Sector Salud, rompiendo de forma gradual con las acciones que impiden el uso efectivo de los recursos existentes mejorando los servicios de salud conforme a planes y funciones integrales. Esta necesidad de coordinación da lugar.”¹³

El reconocimiento Constitucional del Derecho a la Protección de la Salud, opone a la creación de medios jurídicos y administrativos adecuados, así como modificaciones a otros ordenamientos legales para asentar las bases del Sistema Nacional de Salud, con el propósito de logrará que las Instituciones que otorgan asistencia social reúnan en un solo programa sus acciones y que recoja y encause los planteamientos de los programas institucionales.

Debido a la gran variedad de Instituciones que brindan servicios de salud se da lugar a una gran multiplicidad de funciones debido a que cada uno de estos organismos se rige por estatutos jurídicos y administrativos particulares.

En nuestro país, el derecho a la protección a la salud, se basa en un Sistema Nacional de Salud, el cual según Cardozo se define como: “El conjunto de Instituciones que tiene por objeto mejorar las condiciones de salud, de carácter público, de seguridad social o privadas tanto normativas, como operativas, o sea que incluye tanto a las instancias de planeación, control y evaluación como a las que prestan directamente los servicios de salud.”¹⁴

¹³ YAÑEZ CAMPERO, Valentín H. op. Cit. P. 60 Y 61.

¹⁴ CARDOZO BRUM, Myriam, Diagnostico sobre la formación Administrativa del Personal Directivo para la Descentralización en Salud, CIDE. DAP. Documento de Trabajo número 27, México, 1995.

En este sentido la Ley General de Salud, establece en su artículo 5o. que dicho sistema está constituido por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, tanto Federal como Local y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten sus servicios de salud, así como los mecanismos de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, teniendo como objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Por lo antes señalado se puede decir que el Sistema Nacional de Salud es el motor mediante el cual la Ley pretende articular la acción del Estado con los demás sectores sociales para dar la efectividad al derecho a la protección de la salud.

El Sistema Nacional de Salud tiene como objetivo ampliar la cobertura de los servicios de salud a toda la población, dando prioridad a los núcleos rurales y urbanos más desprotegidos, incrementar la calidad de los servicios que se prestan, ayudar a lograr un desarrollo demográfico armónico del país, proteger a los desvalidos y grupos vulnerables, promover un saneamiento ambiental más adecuado, formar recursos humanos idóneos para la atención de la salud e impulsar un desarrollo familiar y comunitario que, junto con la modificación de patrones culturales inadecuados, propicien el desarrollo de las capacidades humanas y el bienestar.

La Coordinación del Sistema Nacional de Salud está a cargo de la Secretaría de Salud, su organización y funcionamiento se rige por la Ley General de Salud.

Con la publicación de la Ley General de Salud en 1984, se estableció que el Sistema Nacional de Salud tiene como propósito:

1.- Mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios de salud para la población abierta, con especial énfasis en las acciones preventivas además de reducir las diferencias que los separan de los de seguridad social.

2.- Reforzar la capacidad operativa y de gestión de los servicios de salud en los Gobiernos de los Estados.

3.- Vincular la planeación en salud con la planeación global del país.

Así como formular un programa sectorial que dirija los planteamientos de los respectivos programas institucionales y que implanten indicadores para la evaluación de los resultados y de mecanismo congruentes para la asignación de los recursos presupuéstales, de igual forma, este Sistema debe deslindar competencias y responsabilidades en materia de salud.

Nuestro Sistema Nacional de Salud contempla cuatro tipos de necesidades;

- a) Sociales: Se encuentran constituidas por los requerimientos de más y mejores servicios de salud a la población abierta.
- b) Económicas: Son indispensables para la utilización al máximo de los recursos disponibles.
- c) Administrativas: Son aquellas que dan mayor efectividad a la prestación de servicios.
- d) Políticas: Tiene la finalidad de atenuar presiones y satisfacer las expectativas de las Instituciones así como de su personal.

Para consolidar el Sistema Nacional de Salud se establecieron tres estrategias: la sectorización, la modernización y la descentralización.

La sectorización, la descentralización y la modernización administrativa de los servicios de salud, son los cimientos fundamentales de la estructura técnica, jurídica administrativa y financiera que consolida un Sistema Nacional de Salud con posibilidades de lograr sus objetivos.

La sectorización misma que definida por el Doctor Guillermo Soberón Acevedo como: “El agrupamiento de todo servicio público salud bajo la coordinación de la Secretaría del Ramo.”¹⁵ De primera de las tres estrategias fundamentales que permiten consolidar el Sistema Nacional de Salud, tiene como premisa fundamental la de superar las barreras intersectoriales y agrupar las diversas instituciones de salud bajo la acción coordinadora y rectora de la Secretaría de Salud.

Es decir la Administración Pública Centralizada se encuentra dividida en Dependencias Federales, Secretarías de Estado y Entidades Paraestatales, que tiene cierto grado de autonomía para el desempeño de sus funciones. El Instituto Mexicano del Seguro Social y El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son de este tipo. El proceso de sectorización incluye ahora el agrupamiento de funciones y programas de Salud a cargo de Instituciones Paraestatales, para que actúen armónicamente bajo la coordinación de una Dependencia Central, en este caso la Secretaría de Salud, con un programa básico común, sectorial, para así elevar su eficacia y productividad.

La Segunda gran estrategia, la descentralización misma que es definida por el Doctor Guillermo Soberón Acevedo como la: “Decisión del Gobierno, por que busca equilibrar las relaciones Unión-Estados, tendientes a que se integren sistemas locales de salud eficientes que atiendan mejor las necesidades de la sociedad.”¹⁶. La Descentralización parte del reconocimiento de la organización

¹⁵ SOBERON ACEVEDO, Guillermo y otros, La Descentralización de los Servicios de Salud, el caso de México, Segunda Edición, Porrúa, México 1986, Pá gina 47.

¹⁶ Idem.

del país como una República Federativa y de la necesidad de referir los campos de competencia de la Federación y de los gobiernos de los Estados, con pleno reconocimiento de la autonomía de estos. Reconoce, además que es necesario contrarrestar la antigua y arraigada tendencia hacia la centralización del mando, recursos y funciones, que en el campo de la salud, ha conducido al debilitamiento regional de los servicios.¹⁷

El proceso de descentralización es uno de los más importantes ya que del reparto de competencias que se realiza se propicia una efectiva correspondencia entre la Federación y las Entidades Federativas.

La Tercera estrategia, la modernización administrativa tienen como objetivo modificar el tamaño y rezago del aparato administrativo de la Secretaría de Salud y hacerlo más congruentes con sus funciones de entidad rectora y reguladora del Sistema Nacional de Salud, con simplificación de estructuras y procedimientos con el propósito de hacer más productivos los recursos.

El Sistema Nacional de Salud de acuerdo con el artículo 6° de la Ley General de Salud tiene los siguientes objetivos:

“Artículo 6°.- El Sistema Nacional de Salud, tiene los siguientes objetivos:

I.- Proporcionar los servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

II.- Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;

¹⁷ SOBERON ACEVEDO, Guillermo y otros, La Protección de la Salud en México, Porrúa S. A México 1987, Página 71

III.- Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;

IV.- Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así con la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;

V.- Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la misma;

VI.- Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud;

VII.- Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionadas con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección, y

VIII.- Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud.”

Podemos decir que la premisa fundamental del Sistema Nacional de Salud es la de proporcionar una atención integral, de calidad uniforme y cada vez más igualitaria a todos los habitantes del país, y así cumplir con los propósitos del derecho a la protección de la salud.

Uno de los grandes problemáticas que encontramos en el Sistema Nacional de Salud, es el acceso a los servicios de salud y el tipo de servicio recibido, los cuales se encuentran desigualmente distribuidos en 3 diferentes grupos; el primero se encuentra conformado por los sectores de la clase alta y de la media quienes cuentan con el suficiente poder adquisitivo para la obtención de

los servicios privados de salud, el segundo lo constituye los trabajadores afiliados a algún régimen de seguridad y por sus familiares derechohabientes y por último encontramos al grupo que no tiene acceso a ningún sistema de seguridad social y carece de recursos económicos necesarios para pagar los servicios privados.

Como se ha estudiado en el presente capítulo, existen diferentes tipos de servicios de salud y dependiendo de su naturaleza jurídica y administrativa, el financiamiento de los mismo es distinto lo cual para el autor José Francisco Ruiz Massieu significa “ha provocado que exista un modelo de atención a la salud homogéneo, es decir capaz de asegurar el acceso a servicios básicos de salud de calidad semejante, el cual garantice además de los recursos tecnológicos, materiales y financieros no muestren desigualdades pronunciadas.”¹⁸

En el presente trabajo consideramos de gran trascendencia que las Entidades Federativas, las autoridades encargadas en materia de salud, así como las Instituciones no gubernamentales actúen de manera conjunta a efecto de salvaguardar los derechos que son consagrados por nuestra Carta Magna en su artículo 4° a favor de los migrantes, ya que han sido víctimas de violaciones graves de derechos humanos y víctima de la trata de personas, debiendo establecer programas especiales de protección que incluyan la atención médica y psicológica, así como implementar las partidas presupuestales correspondientes a las Instituciones Migratorias y a las Comisiones de Derechos Humanos para así lograr un bien común sin tomar en cuenta su condición migratoria.

3.6 Salubridad General en México (Art. 73 Fracción XVI y 133 Const.)

Para poder entender cabalmente algunos conceptos establecidos en la Ley General de Salud, es importante definir lo que es la Salubridad para el Dr.

¹⁸ RUIZ MASSIEU, José Francisco, La Descentralización de los Servicios de Salud: obstáculos y soluciones, en la Descentralización de los servicios de salud: en el caso de México, Porrúa, México 1986, Página 82.

Miguel Acosta Romero, por salubridad debe entenderse el “Conjunto de servicios gubernamentales ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia o municipio.”¹⁹

El autor Rafael de Pina Vara define a la Salubridad Pública como “Parte del Derecho a la Protección a la Salud que se otorga a través de prestaciones realizadas por el Estado en beneficios del individuo y de la sociedad en general, tendientes a proteger y restaurar la salud de la persona y de la colectividad a fin de alcanzar un estado físicamente sano de la población del país de manera individual o concurrente.”²⁰

En consecuencia podemos entender que la salud pública es una condición necesaria para el desarrollo del estado moderno, el cual necesita medios idóneos de manera colectiva, los cuales se relacionan con la salubridad pública, no obstante, de que el artículo 4° de la Constitución, en ningún momento cita el concepto de salubridad pública omisión que la Ley General de Salud subsana.

Se debe destacar que la Ley General de Salud concibe al Sistema Nacional de Salud, como el conjunto de mecanismos de coordinación tendientes dar cumplimiento al nuevo derecho social.

Actualmente, es al sistema de salud a quien corresponde hacer frente a los problemas de salud que aquejan a nuestro país.

La descentralización de los servicios de salud es uno de los puntos más importantes contemplados por la Ley, ya que marca la distribución de competencias entre la Federación y los Estados e instrumenta la concurrencia en

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, cuarta edición, Porrúa S. A., México, 2001, Página 225.

²⁰ DE PINA VARA, Rafael, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, Porrúa S. A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, Página 352.

materia de salubridad general que establece el tercer párrafo del artículo 4º Constitucional.

De acuerdo con la Ley General de Salud, son autoridades sanitarias el Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los Gobiernos de las Entidades Federativas, incluyendo al del Distrito Federal.

Al quedar establecido en el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que se confiaba a los poderes generales la Salubridad General de la República, previéndose la creación de las dos dependencias básicas de la salud a saber; el Departamento de Salubridad (ahora Secretaría de Salud) y el Consejo de Salubridad General, al establecer en estos las bases fundamentales de la Seguridad Social.

Al respecto el artículo 73 Constitucional, fracción XVI señala y sus cuatro bases o incisos señalan:

“Artículo 73. El congreso tiene facultad:

XVI.- Para dictar Leyes sobre nacionalidad, nacionalidad jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.”

1ª.-El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª.-En caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá

obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas por el Presidente de la República.

3ª -La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª.-Las medidas que el Congreso haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenena al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.”

Es de señalar que el Consejo General de Salubridad estará integrado “...Por un presidente que será el Secretario de Salud, un Secretario, que será designado por el Presidente de la República y los siguientes vocales: los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado: el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, los Directores Generales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y de Sanidad de la Secretaría de la Defensa Nacional, los Presidentes de las Academias Nacional de Medicina y Mexicana de Cirugía; un representante con el nivel de subsecretario de las Secretarías de Desarrollo Social y Medio Ambiente y Recursos Naturales; un Representante de la Secretaría de Educación Pública, que será el Director General del Instituto politécnico Nacional; un Representante de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior A. C. y el Presidente Ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud A. C...”

Se aprecia que al referirse Nuestra Carta Magna respecto a la Salubridad General de la República esta aludiendo al ámbito de la competencia Federal, por lo mismo son atribuciones del Congreso de la Unión; por que tiene un interés

nacional en esta materia incluyendo a las entidades que forman parte de la Unión Federal para que legislen en esta materia al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez²¹, señala que el concepto de Salubridad General se relaciona sin duda con la salubridad que interesa a todo el país y no solo a una Entidad Federativa.

Los instrumentos internacionales de derecho humanos encaminados a la protección al derecho a la salud adquirieron mayor fuerza por la adhesión de cada vez más países, orillando a estos a plantearse la cuestión de la prevalencia entre el ordenamiento constitucional o el acatamiento de la nueva norma internacional en casos de conflicto.

Al respecto el artículo 133 Constitucional señala:

“Artículo 133.-Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Del precepto constitucional antes citado se desprende que se usa acertadamente el término común *tratados* para hacer alusión a todo tipo de acuerdos celebrados entre sujetos de derecho internacional (Estados, Organismos Internacionales, Protectorados, Mandatos, Territorios Internacionalizados, etc.). El autor Modesto Seara Vázquez define a los Tratados como “Todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional”²². Con el objeto de crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos, independientemente de su denominación. En el precepto transcrito, no

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, decimasexta edición, Porrúa S. A., México 2004, Página 400.

²² SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, edición decimoséptima, Porrúa, México 1998, Pagina 57.

se señala que los Tratados deban estar conforme a la Constitución y si deben ser aprobados por el Congreso.

Es importante recalcar que para evitar conflictos es conveniente hacer la salvedad que los Tratados Internacionales estén de acuerdo con la Constitución, sin hacer referencia alguna a la facultad exclusiva del Senado.

No obstante el presente artículo cuenta con algunas desventajas. Derivándose una serie de problemas en lo que corresponde a la jerarquía normativa, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), se han pronunciado con criterios distintos. La Suprema Corte de Justicia manifestó en una tesis aislada la conveniencia de que los tratados están por encima de las leyes Federales, para evitar que una Ley secundaria derogue a un tratado previo. Aunque sabemos que esta sola tesis ni aun la jurisprudencia obligatoria garantizan un criterio definido y por mucho tiempo estable. Por lo que a nuestra consideración se debe precisar la jerarquía normativa en cuanto a la redacción del multicitado artículo en comento, señalando expresamente que los Tratados Internacionales tiene un rango mayor que las Leyes Federales y Locales, y menor que la Constitución.

Otra de las grandes desventajas que presenta el artículo 133 es de que únicamente el Senado pueda aprobar los Tratados Internacionales, sin que se diera oficialmente ningún argumento que lo justifique.

Así, a través de la incorporación de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos es como se consolidan los preceptos de contenido social incluidos por primera vez en la Constitución vigente, ya que el reconocimiento de los derechos humanos en el derecho nacional es el medio más eficiente de protección.

Retomando las ideas anteriormente expuestas, si los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos coadyuvan a ampliar el catálogo de derechos contenido en la Carta Magna, el gobernado podría invocar las disposiciones contenidas en aquellos instrumentos ante los Tribunales nacionales, sin necesidad de una disposición posterior que así lo indique.

Desafortunadamente en la actualidad no es común que los jueces decreten y fundamenten sus decisiones en Tratados Internacionales, esto es consecuencia del desconocimiento que existe para su aplicación. Ya que con el interés de promover dicha práctica se propone la exigencia del conocimiento del derecho internacional, en especial, en el Derecho a la Protección de la Salud.

Ya que pesar del reconocimiento y adopción de instrumentos internacionales en la materia de salud, todavía existen limitaciones en el derecho positivo nacional e internacional para su aplicación e implementación.

Es de vital importancia reconocer que en nuestro país a pesar de ser parte integrante de las declaraciones y pactos en materia de salud, no se ha dado el cumplimiento toda vez que en la actualidad resulta cotidiano enterarse a través de los medios de comunicación de la permanente vejación que sufren los migrantes. Por lo que es necesario modificar la normatividad y adecuarla a los convenios internacionales suscritos por México en el ámbito de salud. En la actualidad México tiene suscrito diversos convenios internacionales orientados a la protección a la salud, circunstancia por la que, para el correcto cumplimiento de los tratados resulta imprescindible ajustar a los ordenamientos jurídicos secundarios vigentes.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INTERNAMIENTO, ESTANCIA Y EXPULSIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN EL ESTADO MEXICANO

4.1 Inspección Migratoria

Toda persona posee un valor intrínseco que la hace digna, por el simple hecho de ser humano. Para que ese valor exista efectivamente, se hacen necesarias ciertas condiciones de vida que permitan nuestra plena madurez, que facilite el desarrollo de nuestra inteligencia y conciencia, además de satisfacer nuestras necesidades espirituales.

Es por esto que resulta fundamental un compromiso en el apoyo de una dinámica que gire en torno a la corresponsabilidad de los países involucrados en el problema de la migración, en la implementación de acciones que busquen tanto su prevención como su posible solución. Así resulta imperante lograr además de la real aplicación de las normas internacionales, el que éstas establezcan que no existe diferencia alguna entre los derechos de los migrantes y los derechos humanos.

A raíz de las diversas violaciones a los derechos humanos que han sufrido los extranjeros que se encuentran asegurados en una estación migratoria, el Instituto Nacional de Migración con la participación de otras instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos han creado programas que vigile la plena observancia de los derechos fundamentales de este grupo vulnerable.

Por tal razón, a fin de hacer más efectivo el apoyo al migrante indocumentado, a partir de mayo de 1994 se creó el Programa de Visitas a los Sitios de Aseguramiento del Instituto Nacional de Migración, por medio del cual visitadores adjuntos de la Tercera Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Humanos supervisan el respeto a los Derechos Humanos de las personas que se internan en territorio nacional sin la documentación necesaria y a quienes las autoridades mexicanas aseguran antes de devolverlos a su país de origen.

En esas visitas se inspeccionan: los documentos normativos y la organización del establecimiento; los procedimientos para asegurar a los extranjeros, las condiciones generales de las instalaciones; la atención médica; la alimentación, y la comunicación con el exterior que tienen los extranjeros durante el tiempo en el que permanecen asegurados.

Dicho programa comprende las ahora treinta y dos delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración una por cada entidad federativa, y las delegaciones y subdelegaciones locales de dicho Instituto en todo el país.

Adicionalmente a las continuas visitas que se realizan a las estaciones migratorias, en las diferentes fechas, diversas brigadas de visitadores adjuntos recorrieron la frontera México-Guatemala a fin de cubrir los puntos de mayor incidencia de flujo de migrantes centroamericanos y constatar el respeto a sus derechos humanos.

Debido al crecimiento de los flujos migratorios y, por ende, ante la gran cantidad de migrantes que transitan por nuestro país y debido a la situación de vulnerabilidad que guarda este grupo sean implementado por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acciones tendentes a la protección e investigación de las violaciones a derechos humanos del que puedan ser objeto.

En este contexto desde el año 2004 a la fecha, visitadores adjuntos de esa Institución Nacional llevaron a cabo visitas especiales de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados que existen en el país, con la finalidad de conocer la situación que guardan los migrantes asegurados y las condiciones en las que opera el Instituto Nacional de Migración.

Asimismo, en todas las estaciones migratorias visitadas se efectúa una supervisión general de las instalaciones, para conocer la capacidad instalada y su población alojada al día de la visita, así como dormitorios, sanitarios, cocina, comedor, servicio médico y zonas recreativas y de esparcimiento. De igual forma mediante la observación del diseño de la estructura de los establecimientos se evaluó si sus características son adecuadas para el servicio al que destina, y si permiten efectuar una correcta separación y clasificación de los asegurados, en hombres, mujeres, menores, familias y enfermos. En las visitas a las estaciones migratorias y los lugares habilitados, se procuró constatar que existían las condiciones mínimas de estancia digna e higiene, buena y suficiente alimentación a los extranjeros asegurados, así como se cumpliera con la notificación que debe hacerse a los Consulados o representantes diplomáticos.

De los datos recabados por los visitadores adjuntos y las visitas a las estaciones migratorias y lugares habilitados, se advirtió la existencia de condiciones que vulneran la esfera de derechos fundamentales de los asegurados, y contraviene lo dispuesto en las normas nacional e internacionales las cuales establecen los parámetros que debe guardar una estancia y cuyo incumplimiento repercute en violaciones a los derechos a recibir un trato digno, a la legalidad y seguridad jurídica y protección a la salud.

No obstante que existen programas para mejorar las condiciones de las estaciones migratorias, algunas de ellas continúan careciendo de elementos mínimos de dignidad para el adecuado alojamiento diario de los migrantes que ahí permanecen asegurados, lo que una constante y permanente violación a los

derechos humanos de ese grupo vulnerable, aunado a ello, existe en estos establecimientos una concepción netamente compatible con el sistema carcelario, debido a que operan con celdas, rejas metálicas, aldabas, candados, y cuentan con bases de cemento que usan como camas, sin mencionar que los migrantes carecen de un servicio médico de calidad, dejando a un lado las graves consecuencias que se pueden generar debido a la negligencia existente en caso de que, una persona pueda padecer alguna enfermedad de fácil propagación, lo anterior se agrava si se considera que a veces los periodos de aseguramiento se prolongan durante semanas o meses. Si bien corresponde al Estado la atribución de regular el flujo migratorio, en todo lo concerniente a las entradas y salidas de los extranjeros al país, al ejercerla mediante el aseguramiento de personas para la determinación de su situación migratoria, deberá hacerlo velando en todo momento por el respeto al derecho de protección a la salud, mismos que integran los derechos humanos de los cuales son objeto.

Los funcionarios de migración informaron que existe un reglamento interno y un manual de organización de las delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración, aprobado por el Consejo Directivo en su sesión del 22 de noviembre del 2000. En cuanto al manual de procedimientos el Instituto emite circulares normativas que tienen su fundamento en la Ley General de Población, por su parte los oficiales se rigen por la normatividad establecida en el acuerdo del legatario de facultades, publicado el 11 de diciembre del 2000.

Los extranjeros que se encuentran asegurados tienen los siguientes derechos:

- Condiciones Generales de las Instalaciones.

Los extranjeros que por diversos motivos se encuentran asegurados en una estación migratoria, tienen derecho a permanecer en un lugar apropiado mientras se resuelve su situación, sin embargo, la mayoría de los sitios de

aseguramiento cuentan con dos áreas: una para hombres y otra para mujeres, en algunas de ellas, incluso, existe una estancia pequeña donde se separa a las personas cuya actitud violenta constituye un peligro para los demás. Cada una de esas áreas cuenta con bancos largos de concreto pegados a la pared y un servicio sanitario, el cual frecuentemente está sucio, mal oliente y sin agua corriente. Por su parte, las personas aseguradas se quejan de las condiciones de esos baños y de que las planchas donde duermen carecen de colchones.

- Alimentación

Aunque en algunas estaciones migratorias se les proporcionan alimentos a las personas aseguradas que carecen de recursos, debido a concesiones particulares o a restaurantes del lugar que se encargan de prepararlos y llevarlos al establecimiento, en otras no existe presupuesto para esto, desafortunadamente los alimentos que les son proporcionados en algunas estaciones migratorias principalmente en la frontera sur son de muy mala calidad.

- Servicio Médico.

A pesar de que las condiciones de salud de los migrantes indocumentados suelen ser precarias, no existe servicio médico en ninguna de las estaciones migratorias del país; no obstante los funcionarios del Instituto aseguran que, de requerirse la Secretaría de Salud y el DIF, prestarían ese servicio. Al respecto, resulta preocupante que las autoridades sanitarias y migratorias no se encuentran capacitadas para combatir y controlar diversos brotes infecciosos en las Estaciones Migratorias, provocados por virus más resistentes que los latentes en México de paludismo, plasmodium, conjuntivitis o dengue hemorrágicos. Esto debido a que el personal con el que se cuenta es insuficiente para cumplir las tareas, donde el tránsito de las carreteras y de los buques es intenso.

- Comunicación con el Exterior.

Cuando los establecimientos migratorios tienen teléfono, las autoridades permiten que los asegurados la utilicen, en caso contrario, se les permite acudir a la caseta de teléfono más cercana, custodiados por un oficial. Se dan casos en que los migrantes reciben la visita de sus familiares o de abogado, a quienes sólo se les pide una identificación oficial.

Como se puede observar, los extranjeros que permanecen en alguna estación migratoria tienen derecho a los servicios antes mencionados, sin embargo lejos de hacer uso de los anteriores, llegan a sufrir diversos ataques a su integridad física, incluso son despojados de sus pertenencias. Indudablemente es un grupo muy vulnerable para violar sus derechos humanos.

4.2 Aseguramiento

Respecto al trato debido de los detenidos, la primera observación que debemos hacer es la diferenciación que el Derecho Nacional hace con relación a las personas aseguradas en el ámbito administrativo respecto del penal. La Constitución de la República establece en su artículo 18 que solo por delitos que merezcan pena corporal habrá lugar a la prisión preventiva. Ahora bien, el artículo 11 de nuestra Carta Magna establece que el derecho de libre tránsito estará subordinado a las facultades de la autoridad administrativa en lo tocante a la migración y la inmigración, así como a la salubridad general de la República y extranjeros perniciosos en el país.

Los migrantes irregulares no son detenidos en sentido estricto de la Ley, son asegurados por la comisión de una falta o infracción administrativa en virtud de la inobservancia de la norma; en caso que cualquier persona de origen extranjero que se interne en territorio nacional cuente con una calidad y una característica migratoria legal, la sanción puede ser de aseguramiento, tal y como

esta previsto en el artículo 153 de la Ley General de Población, que a la letra dice:

“Artículo 153

La Secretaría de Gobernación, considerando las circunstancias especiales que concurran en cada caso, podrá entregar al extranjero asegurado, en custodia provisional, a persona o institución de reconocida solvencia.

El extranjero entregado en custodia estará obligado a otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria las veces que así se le requiera y firmar en el libro de control de extranjeros.”

Ahora bien, de conformidad con el artículo 71 de la Ley General de Población, la Secretaría de Gobernación mantiene estaciones migratorias para alojar, como medida de aseguramiento si así lo estima conveniente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado de forma provisional, así como aquellos que deban ser expulsados. El artículo 209 del Reglamento de la Ley señalada establece los mínimos del trato digno que deben recibir los migrantes entre ellos esta:

- I. Se le practicara examen médico mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo.
- II. Se le permitirá comunicarse con la persona que soliciten, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga;
- III. Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de éste con el documento de identidad y viaje;
- IV. Se levantará inventario de las pertenencias que traigan consigo mismas que se depositaran en el área establecido para ello;

- V. Se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se les imputa, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiere declarado en el momento de ser asegurado. En caso de ser necesario se habilitara a un traductor para el desahogo de la diligencia.
- Al momento de ser levantada la acta, se notificara al extranjero o extranjera el derecho que tiene de nombrara un representante o persona de su confianza que lo asista durante la misma; el extranjero o extranjera tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre;
- VI. Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesaria.
- VII. Tendrán derecho a ser visitados durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza;
- VIII. Cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojaran en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables, y
- IX. Al momento de ser autorizada la salida del extranjero o extranjera de la estación migratoria, se les devolverán todas las pertenencias que le haya sido recogidas a su ingreso, excepto la documentación falsa que hayan presentado.

De todo lo anterior se asentará constancia en el expediente correspondiente. Así mismo, para asegurar estas garantías mínimas, se han adoptado diversas medidas mediante la instrumentación de políticas públicas que han quedado asentadas en la Normatividad General del Instituto, y a través de

circulares y ordenes administrativas, que han establecido mínimos de calidad en la administración y manejo de las estaciones migratorias.

Mucho de esos estándares han sido elaborados con base en observaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en diagnósticos elaborados por consultores especializados en los que se plantea que la operación de esos centros debe ajustarse en su nivel más precario a las reglas mínimas para el tratamiento de centros de detención de acuerdo con las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas del 31 de julio y 13 de mayo de 1977.

No debe omitirse resaltar que eso no implica confundir a los migrantes asegurados con personas que han perdido la libertad por la comisión de delitos; simplemente este conjunto de reglas nos proporciona un parámetro para la dignificación de nuestras estaciones migratorias.

No debemos dejar de mencionar el caso de una estación migratoria cuyas condiciones mínimas de higiene y dignidad fueron rebasadas por el fenómeno migratorio, en la Venta, Tabasco, que fue inmediatamente clausurada por el propio Instituto, dejando constancia de la voluntad de salvaguardar la dignidad y la vida de los migrantes ahí asegurados con el debido proceso que es el derecho de las personas que sometidas a un acto de autoridad, y particularmente a uno de molestia, este debe ser producto de un procedimiento previsto en la Ley, que se compone de diversas etapas que siguen una secuencia lógica cuya observancia es obligatoria para las diversas partes intervinientes. El sentido de existencia de este derecho es el de otorgarle al individuo certidumbre jurídica.

Cabe señalar que el 8 de noviembre de 1996 entraron en vigor las reformas a la Ley General de Población, por iniciativa del Ejecutivo, con el propósito, entre otros, de incluir en su texto el procedimiento administrativo migratorio. En la exposición de motivos se señala que el propósito de la reforma

es mejorar la calidad de los servicios, “ A través de la precisión en el ejercicio de la facultad discrecional... en aras de lograr mayor efectividad en la actuación administrativa, con un apego más puntual a los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica y, desde luego, una vez más justa y equitativa apreciación de las circunstancias específicas a favor de los gobernados, la reforma propuesta busca dar mayor protección a los derechos humanos...”.

En tal sentido, se adicionó a la Ley el capítulo IX, que contiene las reglas específicas del procedimiento administrativo en materia migratoria. En el se establecen los principios procedimentales a seguir para la tramitación de la internación, permanencia y salida de los extranjeros del país. Finalmente, en el capítulo X se reguló el procedimiento en materia de vigilancia y verificación, al establecer normas para la realización de esas funciones con la cual se amplió el margen de seguridad jurídica, en beneficio de los particulares y se precisó el ejercicio de las funciones de la autoridad.

Evidentemente esa previsión legal era susceptible de mejora; en ese sentido el Programa Nacional de Derechos Humanos, elaborado durante dos mil cuatro por el Ejecutivo Federal, con el propósito de establecer una política de Estado en esa materia, vislumbró la necesidad de incluir un capítulo especial enfocado al problema de la migración; en el se contempló la realización de reformas legislativas en una línea de acción conformada, entre otros puntos, por: la armonización de la legislación sustantiva con los instrumentos y estándares internacionales de protección a los derechos humanos de los migrantes; reducir lo márgenes de discrecionalidad y precisar los tiempos para la ejecución de los procedimientos de aseguramiento, verificación y repatriación de extranjeros, tarea a la que está abocado el Instituto Nacional de Migración como ya fue mencionado, los procedimientos migratorios vigentes contienen aspectos que permiten aún alto índice de discrecionalidad por parte de los servidores públicos que lo realizan, lo cual en algunos casos generan incertidumbre en el sujeto pasivo. En el proyecto antes referido se tiene previsto fortalecer y diseñar con

mayor pulcritud jurídica los diversos procedimientos migratorios, con lo cuál se salvaguardará el derecho al debido proceso y las garantías de seguridad jurídica.

En efecto, la Ley General de Población previene el procedimiento que ha de seguirse cuando se aseguren al extranjero, dentro del cual dispone que ha de notificarse de inmediato a su representante consular con relación a la ejecución de esa medida administrativa; de igual manera la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares precisa, que las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular cuando un extranjero sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. El Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, también señala que si se trata de un extranjero, la persona detenida será informada prontamente de su derecho a ponerse en comunicación por lo medios adecuados con una oficina consular o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o de aquel al que, por otras razones, compete recibir esa comunicación.

Al respecto, es necesario señalar que tal y como lo dispone el artículo 33 de la Constitución General de la República; los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorgan nuestra Carta Magna y con base en ello, la libertad de tránsito de la que goza solo podrá quedar subordinada a las limitaciones que imponen las leyes sobre migración e inmigración que previenen el aviso consular al momento de quedar asegurado el extranjero; al remitirse en la práctica se vulnera el derecho del asegurado a la legalidad y seguridad jurídica.

En tal virtud, con esa omisión por parte de la autoridad que ejecuta el aseguramiento del extranjero, vulnera en su perjuicio el derecho a la legalidad y seguridad jurídica transgrediendo con ello lo dispuesto por los artículos 11, 14, segundo párrafo; y 16 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 36.1.b de la Convención de Viena sobre Relaciones

Consulares; 7 y 128 de la Ley General de Población, y 209 fracción III del Reglamento de la Ley General de Población.

Una irregularidad detectada muy frecuentemente en las estaciones migratorias consiste en que muchas de ellas funcionan sin contar con un servicio médico, para atender los requerimientos de esa materia en caso de ser necesario, como lo prevé la normatividad respectiva, lo que se pudo constatar en las visitas realizadas, lo cual pone en riesgo el derecho a la protección de la salud de los extranjeros asegurados.

En este sentido, los extranjeros que ingresan a las estaciones migratorias deben ser, en principio certificados médicamente; sin embargo, en muchas estaciones migratorias se comprobó que no hay espacio suficiente para este fin y que por la carencia de médicos adscritos a las mismas para realizar la revisión física de los asegurados y certificar el estado de salud que tienen a su ingreso, este no se realiza, con lo cual se contraviene la normatividad que prevé que a su ingreso a la estación migratoria se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del asegurado por lo que se deja en estado de indefensión, al no poder acreditar sus condiciones relativas a la integridad corporal que guarda hasta ese momento, en otras ocasiones, se advirtió que si la autoridad aseguradora había realizado la certificación médica correspondiente, esta ya no se realizaba por parte del INM, con lo cual también se omitía el cumplimiento de la normatividad. También se pudo observar que la deficiencia a que se viene haciendo referencia se ha buscado subsanar mediante la solicitud que el Instituto Nacional de Migración hizo a otras instancias médicas públicas, lo que evidentemente queda sujeto a la disponibilidad de servidores públicos que coadyuven con el Instituto Nacional de Migración, o hasta en ocasiones con la contratación particular de ese servicio, que llega a pagar el asegurado. En tal razón la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera de primordial importancia para satisfacer las necesidades básicas de salud dentro de las estaciones migratorias, que estas cuenten con al menos un médico

general que certifique el estado de salud de los extranjeros en su ingreso, brinden servicio cuando se requiera, se encargue de tomar la determinación de la gravedad de las enfermedades y decida cuando hay que externar a un asegurado para que se le preste atención médica especializada.

Consideramos en un muy particular punto de vista las irregularidades detalladas con anterioridad describen las deficiencias en la prestación del servicio médico a las personas que se encuentran en las estaciones migratorias de nuestro país, poniendo en riesgo el derecho humano a la protección de la salud previsto en los artículo 4º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, fracción VI del Reglamento de la Ley General de Población, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los cuales los estados parte reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y se comprometen a adoptar las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de este derecho, además de garantizar a las personas detenidas o presas la atención y el tratamiento médico cada vez que sea necesario.

Concretamente se ha evidenciado que las estaciones migratorias carecen de la capacidad instalada necesaria para albergar en condiciones de dignidad a los asegurados, al no contar con áreas específicas que permitan la separación de hombres, mujeres, menores, familias, enfermos psiquiátricos e infectocontagiosos; de igual manera, no guardan dichas instalaciones el estado óptimo de servicio para el que están destinadas y no se observan condiciones de higiene, mantenimiento, ventilación, iluminación y áreas de esparcimiento al aire libre; asimismo el servicio de alimentación llega a no ser proporcionado con la debida oportunidad, calidad y suficiencia.

De igual manera, se advierte que es práctica común por parte de las autoridades migratorias que en su inicio ejecutan la medida administrativa del aseguramiento, omitir dar de inmediato el aviso correspondiente a las

representaciones consulares o diplomáticas del país del que es nacional el extranjero, con lo que se vulnera el derecho a la legalidad y seguridad jurídica de este.

Finalmente la falta de prestación del servicio médico en la mayoría de las estaciones migratorias de nuestro país provoca que las enfermedades de los asegurados no sean atendidas de manera oportuna y que prácticamente no existan actividades de detención de los diversos padecimientos. Tales irregularidades vulneran el derecho a la protección a la salud de los extranjeros que se encuentran en las estaciones migratorias.

El procedimiento para asegurar a los extranjeros, conforme a lo expresado por personal del Instituto Nacional de Migración, para saber si un extranjero se encuentra legalmente en el país se le pide su identificación oficial y, como en muchas ocasiones presentan documentos falsos, se le hacen preguntas sobre aspectos particulares de la cultura mexicana.

Una vez que se determina su estancia ilegal, se le solicita que proporcione sus verdaderos datos generales (nombre, edad, país de origen, etc.), los cuales se registran en el libro de ingreso y se informan los derechos y obligaciones que tendrá mientras permanezcan asegurados.

Además se revisan sus pertenencias y sino tiene algún objeto con el que se pueda hacer daño, se le permite conservarlas; únicamente se retienen las agujetas de los zapatos y el cinturón, los cuales se le entregan al momento de ser expulsado del país.

Su salida se controla mediante el oficio de expulsión, la relación de traslado y el sello de recepción de la frontera. Cuando se detienen a familias completas, los niños permanecen con la madre. En cambio, si se aseguran a niños solos, se actúa dependiendo de la nacionalidad de los mismos, pues: si

son centroamericanos, a través del Gripe Beta Sur se les traslada a la delegación del Instituto localizada en Tapachula, la que los pone a disposición del DIF municipal y si son de otra nacionalidad los envían a sus respectivas embajadas o consulados.

Resulta pertinente mencionar que no sólo personal del Instituto Nacional de Migración detiene a los migrantes indocumentados, también lo hace el adscrito a: Seguridad Pública Estatal; Defensa Nacional; Policía judicial, Dependiente de la Procuraduría General de la República o de Justicia del Estado; Armada de México, y Policía Federal Preventiva.

Y esto a pesar de que el artículo 17 de la Ley General de Población establece: todo lo relativo a la inspección dentro de territorio nacional de personas en tránsito por aire, tierra y mar, cuando tenga carácter internacional, queda a cargo de la Policía Federal Preventiva.

Una vez que el personal referido asegura a las personas indocumentadas, las traslada a las instalaciones del Instituto Nacional de Migración donde las deja junto con un certificado médico. Más, si los extranjeros presentan huellas de lesión o maltrato, las subdelegaciones no los reciben y deben presentarlos directamente a la Delegación regional más cercana del Instituto.

Para su expulsión del país, a las personas procedentes de Centroamérica a excepción de las de Costa Rica y Panamá se les traslada a la población de Talismán en Chiapas, ubicada en la frontera México-Guatemala; en tanto que a los costarricenses, panameños, sudamericanos y asiáticos los llevan a la estación migratoria localizada en la Delegación Iztapalapa, Distrito Federal, desde los envían a su país de origen.

Diariamente dos o tres camiones del Instituto Nacional de Migración, uno en la mañana y uno o dos en la tarde, transportan a los migrantes asegurados en

las Delegaciones y Subdelegaciones locales a la frontera con Guatemala o la Delegación regional de Tapachula, para de ahí llevarlos a la Ciudad de México, aunque en ocasiones se les traslada directamente a esta última.

4.3 Tipos de Expulsión de Extranjeros.

En este tema se estudiará el concepto de expulsión, pues consideramos que es un punto de gran trascendencia para garantizar la soberanía y la seguridad nacional. Podemos conceptualizar al expulsado como el extranjero que fue obligado a abandonar o salir permanentemente o inmediatamente del Estado mexicano por orden del titular del Poder Ejecutivo Federal con o sin juicio previo, cuando este último discrecionalmente estimó inconveniente o pernicioso su permanencia en el territorio nacional.

El artículo 125 de la Ley General de Población, que a la letra dice: “Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 115, 116, 117, 118 y 138 de esta Ley, será expulsado del país o repatriado a su país de origen si existiese convenio con este último, sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos”, el ordenamiento legal antes invocado se considera como el fundamento que da origen a la aplicación fundada y motivada de la expulsión en materia migratoria.

El autor Jorge Armando Silva, comenta: “la práctica internacional señala, para la procedencia de la expulsión, los siguientes supuestos:

1. Peligro para la seguridad y orden del Estado de residencia
2. Ofensas inferidas al Estado de residencia
3. Amenazas u ofensas a otros Estados
4. Delitos cometidos dentro y fuera del país
5. Perjuicios económicos ocasionados al Estado de Residencia

6. Residencia en el país sin autorización”¹

Al respecto el autor Carlos Arellano García, en su obra de Derecho Internacional Privado citando a Manuel J. Sierra hace referencia al concepto de expulsión de extranjeros y lo define como: “un derecho que surge como una consecuencia del derecho de los estados para admitir o no en su territorio a los extranjeros.”²

Efectivamente, en el ordenamiento jurídico de cada Estado, deberá establecerse la condición migratoria de los extranjeros para introducirse a dicho país. De igual manera debe señalarse la forma de abandonar el territorio nacional, la cual se puede dar de forma voluntaria, o de manera forzosa mediante la expulsión.

Cuando haya vencido el término establecido para permanecer en el país, el extranjero tiene la obligación de abandonar el territorio nacional, es decir voluntariamente, de forma contraria, el Estado tienen la facultad de expulsarlo por hacer caso omiso a una orden de carácter público. De igual manera el Estado puede expulsar a un extranjero, cuando éste realice alguna actividad diferente a la establecida en su permiso de internación.

Hans Kelsen, citado también en la obra del autor Carlos Arellano García sostiene que: “el Gobierno puede expulsar a los extranjeros en cualquier momento y por cualquier razón.”³

Efectivamente, de acuerdo a la cita referida con anterioridad, cualquier Estado tiene el pleno derecho de expulsar a los extranjeros de su territorio

¹ SILVA, Jorge Armando, Derecho Migratorio Mexicano, Página 103.

² ARELLANO García Carlos, Derecho Internacional Privado, Página 496.

³ *Ibíd.*

cuando éstos generen perjuicios y alteren la paz y tranquilidad de su país, ya que es su obligación velar por el bienestar y la seguridad nacional.

Continuando con el autor Carlos Arellano, hace referencia al jurista Charles G. Fenwick, quien afirma lo siguiente: “El derecho de un estado a expulsar de su territorio a los extranjeros que puedan perturbar su bienestar público, pero considera que en ejercicio de este derecho no debe mostrarse discriminación alguna contra ciudadanos de un estado en particular pues en este caso, el gobierno extranjero tendría el derecho de investigar las razones de la expulsión de sus ciudadanos.”⁴

Coincidimos con el autor citado, desde luego que al momento que se lleve a cabo la expulsión de algún extranjero se deben vigilar que se le respeten sus principales garantías individuales a las que tiene derecho sin hacer diferencias por cuestiones de nacionalidad, para no violar lo establecido en los Tratados Internacionales, además para que no haya necesidad de una investigación o reclamo por parte del Estado al cual pertenece el extranjero.

El autor Alfred Verdross, considera que la expulsión de un extranjero: “sólo es lícita en derecho internacional si hay motivos suficientes para ella.

- 1) Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo: mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, modales inmorales.
- 2) Ofensa inferida al Estado de residencia.
- 3) Amenaza u ofensa a otros Estados.
- 4) Delito cometido dentro o fuera del país.
- 5) Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo mendicidad, vagabundeo, o incluso simple falta de medios.

⁴ Idem.

6) Residencia en el país sin autorización.”⁵

Consideramos que es de suma importancia establecer motivos por los cuales un extranjero puede ser expulsado, aunque cada Estado de acuerdo a su legislación interna determina las razones por las que se lleve a cabo la expulsión y deberá hacerlo respetando los tratados internacionales que haya suscrito para no incurrir en conductas arbitrarias.

En opinión del autor Julio Diena: “Todo Estado puede, después de haber acogido en su propio territorio a un extranjero, proceder a su expulsión, como medida de orden público. Las normas que regulan el derecho de expulsión, aunque son susceptibles por su naturaleza de ser determinadas mediante acuerdos internacionales, en la situación presente del derecho positivo están en general establecidas por la acción unilateral de los distintos Estados. Las diferentes legislaciones presentan a este propósito notables divergencias, dando algunas pruebas de gran liberalismo, y mostrándose otras muy restrictivas.”⁶

Observamos, y como ya se ha mencionado cualquier Estado que reciba a un extranjero bajo las condiciones que en su legislación interna establece, también tiene la facultad de expulsar al extranjero en el momento que este le ocasione un perjuicio, respetando siempre lo establecido en los diversos tratados internacionales.

En nuestro punto de vista, consideramos que la expulsión es una medida drástica pero necesaria, y debe efectuarse cuando se atenten los intereses de un Estado para conservar la seguridad y el bienestar nacional, y se efectuará con base en decisiones objetivas y válidas respetando los derechos fundamentales establecidos en el orden jurídico internacional, para no incurrir en decisiones subjetivas y arbitrarias. Además, cualquier orden de expulsión deberá estar

⁵ Idem.

⁶ DIENA Julio, Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1996, Página 283.

legalmente fundada y motivada conforme a la legislación jurídica interna de los Estados que la ejecuten.

En el caso de que un extranjero se encuentre asegurado en una Estación Migratoria por motivo de expulsión se procederá de la siguiente manera:

- a) Se le practicará examen médico, mediante el cual se certificaran las condiciones psicofísicas del mismo.
- b) Se le permitirá comunicarse con la persona que lo solicite vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga.
- c) Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de este o del documento de identidad y viaje.
- d) Se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ellos.
- e) Se procederá a su declaración mediante acta administrativa y presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y a alegar los que a su derecho convenga; ellos siempre y cuando la autoridad migratoria no le hubiere declarado al momento de ser asegurado.
En caso de ser necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia. Al momento de ser levantada el acta, se notificará al extranjero o extranjera el derecho que tiene a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista durante la misma; el extranjero tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre.
- f) Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario.
- g) Tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza.

- h) En caso de aseguramiento de familias se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables.
- i) Al momento de ser autorizada la salida del extranjero o extranjera de la estación migratoria se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado.

De lo antes expuesto se asentará constancia en el expediente que corresponda.

La Secretaría de Gobernación resolverá lo conducente en un máximo de 15 días hábiles, para determinar la sanción a que la persona se haya hecho acreedora tomando en cuenta los siguientes puntos:

1. Los daños que se hubiesen producido o puedan producirse
2. El carácter internacional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
3. La naturaleza y gravedad de los hechos.
4. La conducta reiterada del infractor.
5. La situación económica del infractor.

Lo anterior deberá ser notificado personalmente al interesado o a través de su representante legal o por correo certificado con acuse de recibo.

Respecto de la condición jurídica de los extranjeros se han celebrado diversas Convenciones y Tratados Internacionales, de los cuales nuestro país ha tomado parte y mencionaremos algunos de ellos que tengan referencia con el tema en cuestión.

En la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en la Habana, el 20 de febrero de 1928, ratificada por nuestro país con reservas el día 20 de febrero de 1931 limita el Derecho de Expulsión, pero nuestro país hizo reserva remitiéndose a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El contenido del artículo 6º de la citada Convención de la Habana, donde se refiere a la expulsión es el siguiente:

“Los Estados pueden por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio.

La reserva hecha por nuestro país, respecto con el artículo en comento, establece:

“El Gobierno Mexicano hace reserva de que lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo sexto de la convención; dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecido por su ley Constitucional.”⁷ Lo anterior citado por el autor Julio Diena.

Como podemos observar, tiene más relevancia lo establecido en nuestra Constitución Política que en la Convención de la Habana, por lo que nuestro país por el simple hecho de que juzgue inconveniente la estancia de un extranjero en territorio nacional tiene la facultad para expulsarlo de manera inmediata y no sólo por motivo de orden y seguridad pública, ya que pueden existir otros motivos como no encontrarse en regla su documentación migratoria.

⁷ Ibidem.

Generalmente surge confusión con respecto a la diferencia que existe entre la expulsión y deportación, ya que hablar de deportación es cuando se trata de violaciones migratorias por parte del extranjero, y cuando se siguen todos los procedimientos legales ordinarios, además que en las leyes migratorias no se concibe dicho termino, sino el de la expulsión, misma que podemos encontrar su aplicación en el artículo 33 Constitucional. Una relevante diferencia es, que la deportación puede ejercerla cualquier autoridad, sin embargo, la expulsión a extranjeros perniciosos que han cumplido con los requisitos sanitarios y migratorios solamente puede ejercerla el Presidente de la República, por tanto la diferencia específica entre la expulsión y deportación radica en que en la deportación, el extranjero se encuentra en una situación sanitaria o migratoria irregular, es decir no reúne los requisitos necesarios para su internación y permanencia en el país, por tanto la expulsión, decretada por Ley y violación al artículo 33 Constitucional.

4.4 Definitiva.

Después de haber realizado una breve explicación del concepto de expulsión, en nuestro orden jurídico interno se contemplan dos tipos de expulsiones; la definitiva prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Población, y la temporal de igual forma prevista en esta última.

Respecto a la expulsión definitiva, nuestra Carta Magna en su artículo 33, primer párrafo nos señala:

“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin

necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.”

Aunque el precepto constitucional citado no menciona claramente la expulsión definitiva de territorio nacional, es obvio que cuando un extranjero genere una conducta no permitida que cause un daño o afecte los intereses de la Nación deberá salir inmediatamente del país sin permitirle el regreso, puesto que ocasiono un daño o perjuicio.

De acuerdo al artículo 37 de la Ley General de Población, nos establece la Secretaría de Gobernación podrá negar la entrada, permanencia, regreso o el cambio de calidad o característica migratoria de los extranjeros, nos referimos a una expulsión definitiva a la cual, le puede recaer o no acuerdo de readmisión, por tanto los motivos negativos son los siguientes:

- Cuando la autoridad sanitaria manifiesta a la de migración que el extranjero o extranjera parece alguna enfermedad infecto-contagiosa, que constituya un riesgo para la salud pública o que no se encuentre física o mentalmente sano a juicio de la autoridad sanitaria.
- Cuando contravenga lo previsto en el artículo 34 de la Ley General de Población, referente a las condiciones de internación y estancia que la Secretaría de Gobernación establece a los extranjeros.
- Al extranjero o extranjera que se interne en el país, conociendo que tiene impedimento legal para hacerlo, se le impondrán las sanciones que establece el artículo 125 de la Ley General de Población.
- Cuando hayan infringido la Ley General de Población y su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables a la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.

- Cuando contravenga lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley General de Población referente a las condiciones de internación y estancia de la Secretaría de Gobernación le establece a los extranjeros.

En el artículo 126 de la Ley General de Población, en forma específica se establece respecto a la expulsión definitiva que:

“En los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva.”

El contenido de dicho precepto jurídico es muy claro y determinante al establecer que la expulsión será de forma definitiva, cuando se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, consideramos que es algo muy válido ya que todo Estado tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos y garantizar la integridad nacional y no se debe dejar intimidar por países poderosos que perturben la paz y tranquilidad del país. Desde luego, en todo momento se deben respetar los derechos humanos fundamentales inherentes al ser humano durante el procedimiento de expulsión.

Dentro de los trámites de salida establecidos en el Manual de Trámites Migratorios encontramos: “Permiso de salida y regreso cuando el trámite se encuentra pendiente de resolución y el oficio de salida definitiva”, mismo que se adecuan a las tres calidades migratorias mencionadas en capítulos antes mencionados, sin embargo analizaremos el oficio de salida definitiva, para evitar las confusiones a la que se pueden suscitar con la expulsión de extranjeros. El oficio de salida definitiva tiene su fundamento legal en el artículo 117 de la Ley General de Población, y se otorgan muchos casos cuando cesen la condiciones a que esta sujeta la estancia en el país de un extranjero. Una vez decretado el oficio de salida definitiva, el extranjero deberá presentar su documentación migratoria, ante las autoridades migratorias que se encuentren en el lugar de

salida, quienes deberán modificar que se encuentre en vigor, así mismo registrarán en la forma migratoria la fecha de salida, si la fecha de salida es definitiva, deberá recoger la documentación migratoria correspondiente y la remitirán al sector central para la cancelación de la misma.

Es de reconocerse que no se puede imponer ningún límite al poder de expulsión y que los Tribunales Federales no pueden suspender una decisión de expulsión emitida por el ejecutivo, por ello la Justicia Federal ha insistido en que la Presidencia debe emitir una orden por escrito declarando los argumentos lógicos y legales que motiven la aplicación del precepto al caso concreto.

Es por ello que cualquier acto de autoridad en nuestro país debe llevarse a cabo y apegarse en su cumplimiento con el principio de legalidad, derivada del artículo 16 Constitucional. Esta garantía de proceso debido debe aplicarse, en caso de la expulsión por el artículo 33 de nuestra Carta Magna, pues este último permite solamente la suspensión del derecho de audiencia del extranjero pernicioso. Por lo tanto, la detención y expulsión del tal extranjero debe ser precedida por una orden por escrito girada por el Presidente de la República, la orden debe fundar la expulsión, y explicar los motivos y hechos trascendentes relacionados con el comportamiento y actividades del extranjero en cuestión que lo hacen ser considerado como “inconveniente”; este hecho ha sido denunciado de manera reiterada por las Organizaciones Mexicanas de Derechos Humanos como un abuso autoritario del poder público.

Podemos concluir que el ejercicio del poder de expulsión de extranjeros “inconveniente”, debe presentarse bajo un argumento que demuestre que no existe otra opción sino la de expulsar al extranjero con el fin de evitar una situación de emergencia nacional. Los funcionarios del Gobierno Mexicano suelen alegar que los extranjeros son detenidos y expulsados por involucrarse en asuntos políticos exclusivos de los ciudadanos mexicanos y que hasta ahora han sido incapaces de probar estos cargos, es así como el Gobierno Mexicano pone

en tela de juicio su autoridad moral, al no explicar de manera concreta por que, ahora gran cantidad de extranjeros se les detiene sin escrito de orden de aprehensión y por oficiales a quienes el poder de expulsión no corresponde legalmente según el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violando una vez más sus derechos humanos.

Es importante recalcar que el multicitado artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley General de Población son dos Instituciones legales totalmente independientes, aún cuando la Ley permite la expulsión de extranjeros, esta no puede llevarse a cabo bajo las mismas condiciones que se aplican al artículo 33 de la Constitución Política, y por tanto debe cumplir con todas las garantías constitucionales, incluyendo el derecho de audiencia.

4.5 Temporal.

Así, como nuestra legislación contempla la expulsión definitiva también se encuentra prevista la expulsión temporal que da la posibilidad al extranjero de poder regresar al país en el momento que lo desee, desde luego cumpliendo previamente los requisitos establecidos.

La expulsión temporal se rige principalmente en la Ley General de Población, donde se determinan las condiciones y requisitos mediante los cuales el extranjero puede reingresar a territorio nacional, después de haber sido expulsado.

Dentro del contenido del artículo 118 de la Ley General de Población se establece que:

“Se impondrá pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al

territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación.”

Los extranjeros gozan de garantías que consagra el artículo 33 Constitucional, por lo tanto consideramos que es importante que se expulse a la gente que altera el orden público o no respeta los ordenamientos jurídicos del Estado en donde se encuentra.

En el artículo 126 de la Ley General de Población se establece que:

“En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el período durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho período, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.”

“Artículo 129. Los arraigos de extranjeros decretados por las autoridades judiciales o administrativas, no impedirán que se ejecuten las órdenes de expulsión que la Secretaría de Gobernación dicte contra los mismos.”

Esto quiere decir, las facultades para ejecutar la expulsión, según la Corte, corresponden a la Secretaría de Gobernación, cuyos actos, sin limitación alguna incluyen la detención. Esto es, que ha validado la previa detención de un extranjero a fin de expulsarlo del país.

“La expulsión de los extranjeros y las medidas de aseguramiento, tales como su separo en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, son de orden público. En esa virtud los arraigos de extranjeros que decreten las autoridades judiciales o administrativas, no impedirán que se ejecuten las

órdenes de expulsión citadas por la expresada dependencia federal.”⁸ Comenta el autor José Luis Siqueiros.

Una expulsión sin motivación, fundamentación o subjetivamente motivada puede resultar peligrosa afectando no sólo a la garantía de legalidad interna del Estado, sino que pudiera dar pauta a que el expulsado en forma arbitraria, recurriera por los conductos legales esa expulsión.

4.6 Deportación

Actualmente la deportación puede calificarse en general, como aquel tipo de sanción que tiene por objeto exiliar únicamente residentes extranjeros de manera temporal o permanente fuera del país por motivos especialmente de oportunidad política, siendo esta también susceptible de aplicación en relación con aquellos sujetos presuntamente responsables de haber infringido sustancialmente normas de orden jurídico nacional, personas calificadas como peligrosas. Cuando el extranjero ignora o viola conscientemente, las disposiciones de las leyes en materia migratoria, obliga al Estado a la aplicación de esta Institución jurídica que a primera vista parece sencilla de definirla, y sin embargo, la doctrina le ha otorgado varias definiciones, la primera es; “la deportación consiste en las medidas fácticas que toma el Estado para obligar al extranjero a abandonar su territorio, pues en su persona han fenecido los requisitos migratorios que permitieron su ingreso al territorio de su elección, y la ausencia de requisitos sanitarios”; la segunda, “deportar, es obligar a un extranjero a salir del país cuando no reúne o deja de reunir los requisitos sanitarios y migratorios necesarios para su internación y permanencia en el país”, si bien ya hemos establecido las diversas definiciones de la deportación, es necesario enfatizar que es un vocablo que tiene un problema de terminología con la expulsión, que más adelante analizaremos, encuentra su origen en las leyes migratorias de 1936

⁸ SIQUEIROS José Luis, Síntesis del Derecho Internacional Privado, segunda edición, U. N. A. M., México 1971, Página 64.

y 1947, pero este término cambio en 1974 con la nueva Ley General de Población. Ahora bien, cabe señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en su artículo 33 prevé la expulsión de extranjeros como facultad única del Ejecutivo de la Nación, así mismo el artículo 22 de la misma prevé las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos el tormento de cualquier especie la multa excesiva la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, por consiguiente si analizamos la Ley de Amparo vigente podemos encontrar en su artículo 117 que a su letra dice; “Cuando se trate que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, bastara para la admisión de la demanda que se exprese en ella el acto reclamado...”. Por lo tanto, podemos decir que la Ley General de Población y su Reglamento prevé la figura de la deportación al referirse a penas inusitadas y trascendentales, así como la Ley de Amparo anuncia la deportación y el destierro.

4.7 Instituto Nacional de Migración

Una de las instituciones de gran relevancia para el desarrollo de este trabajo es el Instituto Nacional de Migración, en este punto hablaremos de cómo se creó, su objeto y atribuciones.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de octubre de 1993, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en sus artículos 20 y 28, derogándose el artículo 18. Con dicha reforma se eliminó, como unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación, a la Dirección General de Servicios Migratorios. En su lugar, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, con esa misma fecha, se creó el Instituto Nacional de Migración como Órgano Técnico Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

En el decreto de referencia se establecieron, como premisas fundamentales de la creación del Instituto Nacional de Migración, el hecho de que:

a) México, en materia de Migración, sustenta sus acciones de regulación y control en política de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo nacional que le son inherentes.

b) Las tendencias de los movimientos migratorios en el mundo señalan que, en los próximos años, este fenómeno representará uno de los desafíos más importantes, acarreado con él repercusiones en la vida interna de las naciones.

c) Por tanto y dada la creciente complejidad de los fenómenos migratorios, se hace indispensable desconcentrar las actividades del área responsable de la atención de estos asuntos.

d) En consecuencia, al adquirir cada día mayor importancia el fenómeno de las cuestiones migratorias, tanto a nivel nacional como internacional, se hace necesario modernizar las estructuras del Estado.

e) Para ello, el Gobierno de la República Mexicana decidió crear el Instituto Nacional de Migración y con ello fortalecer y ampliar las funciones que venía desarrollando la Dirección General de Asuntos Migratorios, y así, el Instituto, como órgano técnico especializado, esté en aptitud de atender con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria.

Conforme al artículo 20 del decreto que creó al Instituto Nacional de Migración, se señaló como objeto de éste: la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios.

Asimismo, el coordinar el ejercicio de las funciones de otras dependencias que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con esta materia.

Ahora bien, cabe destacar que con fecha 31 de agosto de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el actual Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. En dicho Reglamento Interior se derogan, entre otros ordenamientos, el decreto por el que se creó el Instituto Nacional de Migración como Órgano Técnico Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993.

Con tal motivo, en el actual Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en sus artículos que van del 55 al 73, sección V; se contemplan las atribuciones del mencionado Instituto Nacional de Migración. Así, de acuerdo con el artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración cuenta con las siguientes atribuciones:

- I.-** Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria.
- II.-** Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite de las calidades migratorias otorgadas.
- VIII.** Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales del Instituto.
- IX.** Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento.

- XI.** Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional.
- XII.** Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto.
- XIII.** Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país.
- XVI.** Llevar y mantener actualizado el registro nacional de extranjeros.
- XVIII.** Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentados ante las autoridades competentes.
- XIX.** Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite.
- XXI.** Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria.
- XXVI.** Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la Policía Federal de Migración.

El Instituto Nacional de Migración se integra de la siguiente manera:

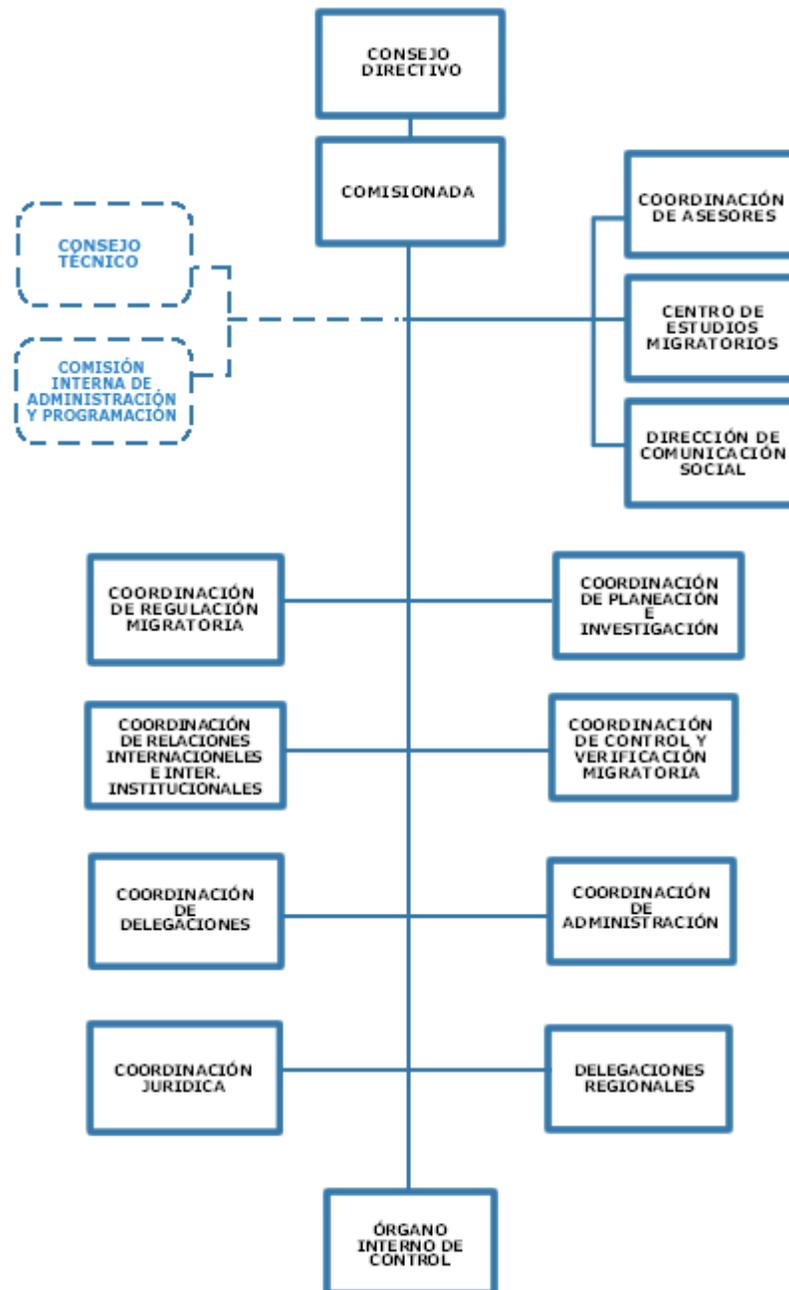
- a) Un Consejo Directivo.
- b) Un Consejo Técnico.
- c) Un Comisionado.
- d) La Coordinación de Regulación Migratoria.
- e) La Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales.
- f) La Coordinación de Delegaciones.
- g) La Coordinación Jurídica.
- h) La Coordinación de Asesores.
- i) El Centro de Estudios Migratorios.
- j) La Dirección de Comunicación Social.
- k) La Coordinación de Planeación e Investigación.

- l) La Coordinación de Control y Verificación Migratoria.
- m) La Coordinación de Administración.
- n) Las Delegaciones Regionales.
- o) El órgano Interno de Control.

El Consejo Directivo esta integrado por el Secretario de Gobernación, quien lo presidirá, por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; por un Subsecretario de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, un Subsecretario de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; un Subsecretario de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por el Oficial Mayor de la Secretaria de Gobernación, con voz y voto en las sesiones El Contralor Interno en la Secretaria de Gobernación en la Secretaria de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración asisten al Consejo Directivo con voz pero sin voto.

Como podemos observar esta institución tiene como visión, ser un órgano respetuoso de la dignidad y de los derechos humanos de los migrantes, que facilite a los extranjeros el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, para que con ello no se altere el orden ni la paz del país, además de velar siempre por el respeto a los extranjeros que por diversas razones se encuentren asegurados.

A continuación se presenta el Organigrama del Instituto Nacional de Migración;



4.8 Policía Federal de Migración.

Para determinar con precisión a que Autoridad Administrativa le competente conocer de los asuntos migratorios, es menester acudir al Orden Jurídico Mexicano de una manera ordenada y jerarquizada; esto es, en primer

término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, después la Ley General de Población, Reglamento Ley General de Población, y por último el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como los decretos, acuerdos y circulares que sobre el particular se hayan emitido y se encuentren en vigor.

Cabe destacar que en el presente punto solo se pretende, determinar quien es la autoridad competente en asuntos migratorios, así por ejemplo, tenemos que la Constitución Federal establece en sus artículos 11, 30, 32, 33, 37 y 90 lo siguiente:

Al incorporar al Instituto Nacional de Migración en el Sistema de Seguridad Nacional de México, el Gobierno Federal tomo una posición de control frente al fenómeno migratorio, otorgándole facultades de índole policíaco, colocando en una situación de mayor vulnerabilidad a la personas que migran, ya que las bases de dato y sistemas de información del Instituto Nacional de Migración deberán formar parte de la red de información prevista en la Ley de Seguridad Nacional.

La Secretaría de Gobernación ha justificado tal medida con el argumento de que propiciará mayor eficacia en el flujo de información para combatir delitos relacionados con el tráfico de personas ejerciendo medidas preventivas en su contra.

Esta medida, que convierte a los emigrantes como amenazas a la Seguridad Nacional, contradice y deteriora la posición sostenida por el mismo Gobierno Mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en torno a la promoción de los Derechos Humanos en general y, en particular de las y los migrantes. Por lo que con la incorporación del Instituto Nacional de Migración al Sistema de Seguridad Nacional el Gobierno Federal adoptó una óptica inadecuada de Seguridad Nacional, esta nueva visión se centra en el control y la

represión, y olvida que la razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana, la cual se fortalece mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social y educación, y la lucha contra la pobreza.

Cabe destacar que mediante el establecimiento de esta autoridad administrativa creada para garantizar una adecuada coordinación con el Instituto Nacional de Migración se podrá de alguna forma, llegar a incidir en la preservación de la Seguridad Nacional de nuestro País, toda vez que dichas acciones de coordinación, no se encuentran exentas de que en un momento dado sirvan para detectar y en su caso prevenir la comisión de determinadas acciones delictivas que atenten contra la soberanía de nuestro país, como por ejemplo, la traición a la patria, motín, espionaje, sedición, entre otros. Así mismo es necesario establecer un marco jurídico que establezca los controles de la autoridad migratoria sobre la estancia de extranjeros en nuestro país, a efecto de poder detectar y en su caso prevenir la posible comisión de determinadas conductas delictivas, que puedan en un momento dado, atentar contra la soberanía y seguridad de nuestra Nación, llegando a constituir un problema de Seguridad Nacional.

En tal sentido la Policía Federal de Migración pretende ampliar dichos mecanismos de información e identificación confiables sobre los extranjeros; como es en el caso de aeronaves, empresas navieras, o quienes emplean los servicios o tienen a su cargo extranjeros. Por tanto se establece la obligación para que los hoteles, moteles y albergues así como los demás establecimientos de hospedaje o alojamiento en habitación, se cercioren, a través de sus empleados, de que los extranjeros que hospeden o alojen en sus instalaciones, se encuentran debidamente documentados.

Por lo que respecta a la Policía Federal de Migración; realizará labores de vigilancia en lugares específicos, cuando el Instituto Nacional de Migración se solicite de manera expresa. El personal comisionado deberá identificarse ante el

extranjero o extranjera, o la persona ante quien se realice la inspección, con la respectiva credencial o con previa credencial que lo acredite como servidor público de dicho Instituto y, en su caso, de la Policía Federal de Migración ambas dependientes de la Secretaría de Gobernación. Durante el desempeño de sus funciones la autoridad administrativa, levantará acta circunstanciada en presencia de 2 testigos que deberán ser propuestos por la persona con quien se entendió la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiere negado a proponerlos, se deberá dejar copia del acta circunstanciada a la persona con quien se entendió la diligencia. En el caso de que la persona no hubiese querido firmar, no afectará la validez y formalidad de la diligencia, y del documento, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en el acta. Del resultado de la práctica de la diligencia del acto de verificación, la autoridad determinará si se requiere la comparecencia del extranjero o extranjera, en caso afirmativo le será enviado el citatorio correspondiente, a fin de que se presente, dentro del término que le sea fijado, ante la autoridad que corresponda, la cual levantará acta administrativa conducente ante la presencia de dos testigos, y procederá a entregar copia autógrafa de la misma al interesado.

Asimismo la autoridad migratoria se encargará, de recibir las denuncias que se le presenten en forma verbal o por escrito para llevar a cabo un procedimiento de verificación, asimismo se obligará a informar al denunciante el resultado del mismo.

Si el resultado de la verificación contiene motivos suficientes para que se desprenda una infracción que amerite la expulsión del extranjero, en este caso el personal autorizado conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, podrá llevar a cabo su aseguramiento. El extranjero se pondrá a disposición del responsable de la estación migratoria que se trate, quien deberá comunicarlo a su superior jerárquico.

Lo anterior resulta ser irreal ya que en la práctica no se lleva a cabo, cuando la realidad de los hechos es que los migrantes son objeto de constantes abusos de autoridad violentando con ello sus garantías individuales y sus derechos humanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Derecho a la Protección de la Salud, constituye un Derecho Social básico, tendiente al beneficio de las comunidades humanas, en el caso que nos ocupa, sin importar la situación migratoria, por lo tanto, es obligación del Gobierno Federal, realizar acciones enfocadas a brindar asistencia médica a los extranjeros que se encuentran asegurados en las Estaciones Migratorias, con la finalidad de salvaguardar sus Derechos Humanos.

SEGUNDA.- Los diversos Instrumentos Internacionales en materia de Salud, analizados en el presente trabajo y que fueron adoptados por el Estado Mexicano, influyeron notablemente en la adición realizada al Artículo 4° de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiendo que todos los habitantes y residentes en el territorio mexicano gocen de las prestaciones de los servicios de salud.

TERCERA.- Cabe destacar que la protección al Derecho a la Salud requiere ser más preciso sobre el tipo de obligaciones que tiene el Estado Mexicano referente a los extranjeros que son asegurados, por no cumplir con los requisitos establecidos por la Ley General de Población y su respectivo Reglamento.

CUARTA.- Debido al gran número de extranjeros asegurados en las Estaciones Migratorias, y a la situación precaria de recursos humanos, materiales y financieros, es necesario mejorar nuestro Sistema Nacional de Salud, llevando a cabo un trabajo conjunto entre la Federación y las Entidades Federativas.

QUINTA.- Para consolidar el objetivo antes planteado se requiere que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Salud, la Secretaría Gobernación y el Instituto Nacional de Migración verifiquen de manera constante y oportuna el

desempeño del personal y el debido funcionamiento de las Estaciones Migratorias, esto con la implementación de acciones tendientes a evitar la propagación de enfermedades de fácil transmisión.

SEXTA.- Debido al constante flujo migratorio en nuestro país, y al gran número de migrantes, el Sistema Nacional de Salud se ha visto rebasado, por lo que le resulta totalmente imposible brindar atención médica oportuna y de calidad, para satisfacer las necesidades básicas de este grupo vulnerable.

SÉPTIMA.- A pesar de que las Norma de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, contemplan que en cada Estación Migratoria debe de contar con un médico para la revisión de los extranjeros asegurados, no se lleva a la práctica, tan es así que se ha dado el caso de enfermedades tales como cólera, dengue y paludismo, sin que esto se haga del conocimiento de las instituciones pública para su debida prevención y tratamiento.

OCTAVA.- Es de vital importancia la intervención de las Instituciones de asistencia privada, para suplir las deficiencias de la asistencia pública, tan es así que diversos organismos no gubernamentales han recurrido a estas a fin de garantizar una mejor asistencia médica para los migrantes.

NOVENA.- A todo extranjero se le deben respetar sus derechos fundamentales, como lo son el derecho a la salud y a la libertad, mismo que han sido reconocidos y ratificados por la comunidad internacional, a través de los diversos Tratados Internacionales previamente analizados en el presente trabajo, ya que es de todos sabido que los migrantes son objeto de constantes vejaciones por parte de particulares y autoridades en las multicitadas Estaciones, mismas que no cuentan con servicio médico el debido suministro de medicamentos, contraviniendo lo dispuesto por las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratoria emitidas por el Instituto Nacional de Migración.

DÉCIMA.- Se propone la adición al artículo 29 de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en los siguientes términos:

“Artículo 29.- El Instituto proporcionará asistencia médica por sí o por otras instituciones de manera gratuita a todo extranjero en la estación migratoria que así la requiera; con esta finalidad así como para realizar las campañas permanentes para la prevención y erradicación de enfermedades, el Instituto podrá proponer a la Secretaría la celebración de convenios con instituciones públicas de salud, preservando el derecho a la protección de la salud, a través de la coordinación del trabajo conjunto por parte de las Autoridades Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, con la participación de la sociedad civil y organismos no gubernamentales, para que los extranjeros que se hallen asegurados en las estaciones migratorias obtengan acceso oportuno y eficiente a los servicios básicos de salud.

Todo traslado de un extranjero alojado a una institución de salud será autorizado por el Administrador y en su ausencia, por cualquiera de sus superiores, quedando dicho traslado bajo la responsabilidad de los mismos.”

DÉCIMA PRIMERA.- Es notable que las Instituciones de Asistencia Pública no cuentan con la capacitación y adiestramiento suficiente para superar las posibles dificultades que se llegasen a presentar en contra de un posible brote de enfermedades de fácil transmisión, por lo que es necesario que se incremente la infraestructura, para que se expanda a todas las Estaciones Migratorias establecidas en el país.

DÉCIMA SEGUNDA.- La falta de presupuesto, en el ámbito Federal y Estatal ha logrado que no existan estrategias eficientes en las Instituciones de Salud, que puedan evaluar de manera general la eficacia de los programas de asistencia médica dirigidos a los extranjero que ingresan al país.

BILIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, cuarta edición, Porrúa S. A., México, 2001.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos. Porrúa, México, 1992.

BIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. U. N. A. M., México, 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. cuarta. edición, Porrúa, México, 1996.

CANO DEL VALLE, Fernando, Percepciones acerca de la Medicina y del Derecho, México Facultad de Medicina, U. N. A. M, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, Página 10

CARDOZO BRUM, Myriam, Diagnostico sobre la formación Administrativa del Personal Directivo para la Descentralización en Salud, CIDE. DAP. Documento de Trabajo número 27, México, 1995.

CARPISO, Jorge, Antecedentes Mexicanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, México 1991, Página 13.

C. N. D. H., Los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos. Serie de folletos, 199/10, segunda edición, México, 1999.

DE PINA VARA, Rafael, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, Porrúa S. A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman, El Colegio Nacional, México 1980.

FRENK MORA, Julio, La Salud de la Población, Hacia una Nueva Salud Pública, FCE, México, 1997.

HERNANDEZ OCHOA, María Teresa y FUENTES ROSADO Dalia, Hacia una Cultura de los Derechos Humanos. Serie de folletos 91/93. de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

LABARDINI, Rodrigo. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 19 México. 1988-1989.

LARA PONTE, Rodolfo, "Comentario al Artículo 4° Constitucional en Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Porrúa, México, 1994, Página 1954

MARTINEZ MORALES, I. Rafael, Diccionario Jurídico, Volumen 3, Harla, México 1996.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, Técnica Legislativa en el Ámbito de la Salud en Propuestas de Reformas Legales e Interpretación de las Normas Existentes, Themis, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Colección Foro de la Barra Mexicana, Tomo II, México 2002.

NIBOYET, Jean Paulin. Principios de Derecho Internacional Privado. segunda edición, Instituto Reus, Madrid, 1969.

PACHECHO GÓMEZ, Máximo. Los Derechos Humanos. tercera edición, Jurídica de Chile, México, 2000.

PECES BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Derecho Positivo de los Derechos Humanos. Debate. Madrid, 1987.

PECES BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Derecho y Derechos Fundamentales. Editorial C. E. C, Madrid, 1993.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derechos Humanos. segunda edición, Porrúa, México, 2001.

ROCCATTI, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. C. N. D. H del Estado de México, México, 1996.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, La descentralización de los Servicios de Salud: obstáculos y soluciones, en la Descentralización de los servicios de salud: en el caso de México, Porrúa, México 1986,

SALLEROS SANMARTÍ, Luis, Educación Sanitaria. Principios, Métodos y Aplicaciones, Díaz de Santos S. A., Madrid 1988.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, edición decimoséptima, Porrúa, México 1998.

SILVA CARREÑO, Jorge Armando, Derecho Migratorio Mexicano, Porrúa, México, 2004.

SOBERON ACEVEDO, Guillermo y otros, La Descentralización de los Servicios de Salud, el caso de México, Segunda Edición, Porrúa, México 1986, Página 47.

SOBERON ACEVEDO, Guillermo y otros, La Protección de la Salud en México, Porrúa S. A México 1987.

TAMES PEÑA, Beatriz, Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias. C. N. D. H., México, 1999.

TARCISIO NAVARRETE, Miguel. Los Derechos Humanos, Diana, México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, decimasexta edición, Porrúa S. A., México 2004.

TERRAZAS, Carlos H. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, cuarta edición, Porrúa, México, 1996.

TRUYOL Y SERRA, Antonio, Los Derechos Humanos: Declaraciones y Convenios Internacionales. Tecnos, Madrid, 1968.

VICTAL ADAME, Oscar, Derecho Migratorio Mexicano. tercera edición, Porrúa, México, 1999.

WITKER, Jorge. Derechos de los Extranjeros. segunda edición. U. N. A. M, México, 2001.

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge, et al., Metodología Jurídica. Segunda edición. Mc Graw-Hill, México, 2002.

XIRAU, Ramón. Introducción a la Historia de la Filosofía, U. N. A. M., México, 1974.

YAÑEZ CAMPERO, Valentín H, La Salud Pública y el Derecho a la Protección de la Salud en México, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México 2002.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Ley General de Salud

Reglamento de la Ley General de Salud

Ley General de Población.

Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración.