

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**EL NUEVO MARCO JURÍDICO MIGRATORIO Y LA MIGRACIÓN DE
TRÁNSITO IRREGULAR EN MÉXICO
(2010-2012)**

**¿PREVENCIÓN O PROTECCIÓN DE LA MIGRACIÓN DE
TRÁNSITO IRREGULAR?**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOSÉ LUIS JIMÉNEZ SALAS

ASESOR:

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Ciudad Universitaria, México D.F., 24 de Agosto de 2014



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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 6 de agosto de 2014.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **JIMÉNEZ SALAS JOSÉ LUIS**, con número de cuenta 40608065-7 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL NUEVO MARCO JURÍDICO MIGRATORIO Y LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR EN MÉXICO**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Francisco Venegas Trejo**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

Ciudad universitaria, abril 06 de 2014

Sr. Lic. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo
Presente

Distinguido Señor Director:

Tengo el agrado de informar a Usted que el compañero **Jiménez Salas José Luis**, con número de cuenta 406080657, inscrito en el Seminario a su digno cargo, bajo mi asesoría, ha concluido la redacción de un ensayo titulado **“EL VIGENTE MARCO JURÍDICO MIGRATORIO Y LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR EN MÉXICO”**.

Habiendo concluido satisfactoriamente el estudio que pretende someter como tesis al Jurado correspondiente, le agradeceré la revisión que proceda e indicarnos las consideraciones que Usted estime pertinentes.

Hago propicia la ocasión para reiterar a Usted mi afecto y consideración.

Atentamente


Dr. Francisco Venegas Trejo

c.c.p. El interesado.- Para su conocimiento

DEDICATORIAS

El presente está dedicado a mis papás, a mis hermanas, a Sharon, Dafne, Gisel y David, familiares y amigos que han estado conmigo en estos momentos más importantes de mi vida.

A la memoria de mis abuelitos;

†Ramón Salas Morales

y

†Merced Jiménez Castañeda

(Ex trabajadores Braceros)

A mis abuelitas;

Anastasia Salas Mendoza

y

Jacinta Morales Escudero

Gracias a mi Universidad y Facultad de Derecho por darme la oportunidad de continuar con mis estudios.

A mis maestras y maestros
de la Facultad de Derecho

Al Doctor Manuel Ruiz Daza, a quien le agradezco su apoyo y sus consejos que siempre los tendré presentes.

Al Doctor Francisco Venegas Trejo por haber aceptado dirigir mi tesis de licenciatura, y por todo su apoyo recibido antes, durante y después de concluida la presente investigación.

Al Lic. Carlos Ernesto Zatarain González y al Mtro. José María Ambia Siliceo. Gracias por el apoyo que me brindaron para la conclusión del presente trabajo de investigación.

Gracias a todos los que directa e indirectamente contribuyeron durante el proceso de investigación, en especial; a la Lic. Irma Griselda Amuchategui Requena, al Dr. Rosalío López Durán, al Dr. Juan Carlos Calleros Alarcón, al Lic. Eduardo M. López Ferrer, al Lic. Oscar Medina Xochihua, al Defensor de Migrantes, Irineo Mujica Arzate y al Colectivo "Ustedes somos Nosotros".

“Aquel día, uno antes de intentar cruzar la frontera Norte de nuestro país, no conciliaba el sueño; era casi media noche. Me levante de la cama del hotel en el que nos alojábamos en el Municipio de Tijuana, Baja California, salí del cuarto, me recargue en el barandal, había luna llena en su más bello esplendor, la miré como lo hacía antes desde casa, y pasándome por la mente varios pensamientos me decía por dentro ¿Cuándo regresaré?”

Y así transcurrieron tres años y seis meses trabajando como indocumentado en la Ciudad de Nueva York (Brooklyn), en los Estados Unidos de Norte América.”

A mis familiares y demás paisanos que están en el otro lado; gracias por haberme apoyado. Sé que cuando les platicué de la idea de regresar para cumplir este sueño, más de uno lo veía difícil de lograr. Yo también lo creía, pero sabía que no era imposible.

JLJS

**EL NUEVO MARCO JURÍDICO MIGRATORIO Y LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO
IRREGULAR EN MÉXICO
(2010-2012)**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... I

ABREVIATURAS.....VI

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO DE LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR

1.1. La migración como fenómeno social.....1

1.2. La migración en el siglo XXI.....2

1.3 El derecho a migrar y la migración de tránsito irregular.....7

1.4. Historia de la migración de tránsito en México.....23

1.5 Causas de la migración de tránsito irregular.....27

1.6. Efectos de la migración de tránsito irregular.....28

1.7. El problema de los migrantes en tránsito.....30

1.8. Procedencia de grupos migratorios.....33

CAPÍTULO II

**MARCO JURÍDICO DE LOS MIGRANTES EN TRÁNSITO EN SITUACIÓN
JURÍDICA IRREGULAR EN MÉXICO**

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....35

2.1.1. Los Derechos Fundamentales de los migrantes en tránsito irregular en México.....36

2.1.2. La libertad de migrar del migrante en situación jurídica irregular.....37

2.2. Tratados Internacionales.....	41
2.3. La migración de tránsito en la historia de la legislación migratoria mexicana.....	44
2.3.1. Ley de Inmigración de 1908.....	46
2.3.2. Ley de Migración de 1926.....	52
2.3.3. Ley de Migración de 1930.....	64
2.3.4. Ley General de Población de 1936.....	72
2.3.5. Ley General de Población de 1947.....	79
2.3.6. Ley General de Población de 1974.....	89
2.4. Comentarios sobre el proceso legislativo de la reforma legal en materia migratoria (2010-2011).....	98
2.4.1. Contexto general.....	98
2.5. Comentarios sobre la expedición del Reglamento de la Ley de Migración (2012).....	112
2.6. Otras disposiciones administrativas.....	116

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA ACTUAL RESPECTO DE LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR EN MÉXICO

3.1. Política migratoria y migración de tránsito irregular.....	121
3.2. El ingreso a México.....	127
3.2.1. La visa como requisito de ingreso.....	129
3.2.1.1. Los tipos de visas.....	132
3.2.1.2. La visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.....	138
3.2.2. Territorial.....	144
3.2.3. Marítima.....	146
3.2.4. Aérea.....	148
3.3. Las condiciones de estancia en el territorio nacional.....	149

3.4. El tránsito por el territorio de la república.....	150
3.4.1. Derechos durante su tránsito.....	153
3.4.1.1. No discriminación.....	154
3.4.1.2. La salud del migrante.....	155
3.4.1.3. Realización de actos del estado civil.....	158
3.4.1.4. La procuración e impartición de justicia.....	159
3.4.1.5. Derecho al debido proceso.....	161
3.4.1.6. Nombramiento de oficio de traductor o intérprete.....	162
3.4.1.7. La asistencia o representación legal.....	162
3.4.1.8. Continuar con el proceso administrativo en libertad bajo la figura de la custodia.....	167
3.4.1.9. Derechos en el procedimiento de deportación.....	168
3.4.1.10. Del procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados.....	169
3.4.2. El Instituto Nacional de Migración.....	170
3.4.2.1. Facultades del Instituto Nacional de Migración en el procedimiento administrativo migratorio.....	172
3.4.2.2. El control migratorio.....	174
3.4.2.3. La verificación migratoria.....	175
3.4.2.4. La revisión migratoria.....	182
3.4.2.5. La presentación de los migrantes de tránsito irregular.....	192
3.4.2.6. Procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.....	196
3.5. La salida del país.....	197
3.5.1. Del retorno asistido y deportación de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional.....	199
3.5.1.1. Diferencia entre expulsión, retorno asistido y deportación.....	199
3.5.2. El retorno asistido de migrantes.....	199
3.5.3. Deportación.....	201
3.5.4 Sanciones y delitos en materia migratoria.....	203

3.5.4.1. Sanciones.....	203
3.5.4.2. De las causas para sancionar a los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración.....	204
3.5.4.3. De las sanciones a las personas físicas y morales.....	204
3.5.4.4. Delitos en materia migratoria.....	206

CAPÍTULO IV

CÓMO PREVENIR Y PROTEGER LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR

4.1. La prevención de la migración de tránsito irregular.....	217
4.1.1 La visa para su tránsito por México.....	218
4.1.2. La supresión de las visas para el tránsito de los centroamericanos.....	223
4.1.3. Los trabajadores fronterizos.....	226
4.1.4. La política migratoria regional.....	230
4.1.5. La búsqueda de soluciones desde nuestros países.....	234
4.2. La protección de los migrantes de tránsito irregular.....	236
4.2.1. La despenalización de la defensa social a migrantes.....	236
 CONCLUSIONES.....	 250
 BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	 253

INTRODUCCIÓN

La presente investigación intitulada “El nuevo marco jurídico migratorio y la migración de tránsito irregular en México (2010-2012)”, se enfoca en el estudio de la regulación de la migración de tránsito irregular por nuestro país, y tiene como objetivo; proponer elementos que brinden una política migratoria más humanista, para disminuir la vulnerabilidad en la que se ven obligados a vivir los migrantes durante su tránsito por nuestro país en forma indocumentada.

Para abordar el tema, se utilizó el método deductivo, pues se parte de lo general, que en este caso es la migración, a lo particular, es decir; la migración de tránsito irregular.

La creación del vigente marco jurídico migratorio, vislumbra un mejor trato hacia los migrantes indocumentados durante su tránsito por nuestro país, no obstante, la justificación de la presente investigación radica precisamente en determinar si se cumplió o no con los propósitos de la reforma por la cual se creó el referido marco jurídico, por lo cual consideramos pertinente hacernos las siguientes preguntas:

1. ¿Con el actual marco jurídico migratorio se previene la entrada de la migración de tránsito en situación jurídica irregular?, y si no es así, ¿Lo protege?
2. ¿Por qué existe la migración de tránsito irregular en nuestro país?
3. ¿Cómo prevenir y proteger la migración de tránsito irregular?
4. ¿Con el vigente marco jurídico migratorio, puede el gobierno mexicano proveer una mayor libertad de tránsito para los migrantes, cuando su objetivo es cruzar de manera indocumentada la frontera hacia los Estados Unidos?

5. ¿Por qué habría que dejarlos transitar por territorio mexicano rumbo a los Estados Unidos?

La restricción excesiva a la **libertad de migrar** de las personas fomenta la migración irregular en condiciones humillantes, asunto que debe ser comprendido y atendido por nuestro gobierno. La perspectiva de ver a la migración irregular en su tránsito por nuestro país sólo desde el punto de vista de su protección, cuando el migrante ya se encuentra en territorio nacional en condición indocumentada, es decir de vulnerabilidad, es una visión corta que no resuelve el problema de fondo, que es la prevención.

El impacto en el ámbito político de una política migratoria más humana, puede ser de grandes proporciones; pues al cumplir el Estado con el respeto a los Derechos Humanos de las personas que transitan por su territorio, observa su obligación internacional y le da autoridad moral para exigir el respeto de los Derechos Fundamentales de sus nacionales que se encuentran en un país extranjero. En el ámbito de la ciencia jurídica implica la existencia de un verdadero Estado de Derecho.

Por lo tanto, es importante determinar si con el actual marco jurídico migratorio se previene la entrada de la migración de tránsito en situación jurídica irregular, y si no es así, determinar si lo protege. La postura que adoptamos en la presente investigación y que trataremos de demostrar mediante investigación documental; análisis del marco jurídico migratorio vigente, así como la opinión de especialistas en la materia, y de campo; mediante la técnica de observación y contacto directo con los migrantes y sus defensores; es que la actual política migratoria no previene la migración de tránsito irregular, y que se establece una protección parcial durante su estancia en territorio nacional.

En cuanto a la pregunta de, ¿Por qué existe la migración de tránsito irregular en nuestro país? Pensamos que se genera por la falta de oportunidades en sus países y los obstáculos por parte del gobierno mexicano y de los Estados Unidos para poder ingresar por la vía legal a sus territorios, al establecer requisitos cada vez más estrictos que no son posibles de cumplir por el grueso de la población, pues al país al norte del Río Bravo no lo ven como un país de tránsito sino como de destino.

Por lo que hace a la cuestión de, ¿Cómo prevenir y proteger la migración de tránsito irregular? Consideramos que para lograr la prevención es necesaria la instrumentación de diversos mecanismos que faciliten el tránsito de personas, como es el caso de la visa para ese efecto, e incluso adoptar en determinadas circunstancias la supresión de visas. En cuanto a la protección, es importante facilitar al migrante el acceso y ejercicio de los Derechos Fundamentales reconocidos nacional e internacionalmente, realizando las adecuaciones necesarias a la legislación migratoria así como instrumentando los mecanismos necesarios para su ejercicio.

Queda la interrogante de si, con el vigente marco jurídico migratorio puede el gobierno mexicano proveer una mayor libertad de tránsito para los migrantes, cuando su objetivo es cruzar de manera indocumentada la frontera hacia los Estados Unidos. Desde el punto de vista jurídico, consideramos que el Estado puede determinar la supresión de visas a los nacionales de países Centroamericanos, que son el mayor número de migrantes en tránsito irregular, o el otorgamiento de una visa especial para ingresar, y transitar por el territorio nacional, sin embargo si se trata de buscar cruzar de manera indocumentada hacia los Estados Unidos, se entraría en contradicción con lo que establece la misma ley pues ésta establece como obligación, la salida de las personas por los lugares oficiales.

Para responder a la interrogante de, ¿Por qué habría que dejarlos transitar por territorio mexicano rumbo a los Estados Unidos? Debemos tener presente el caso mexicano. Es de todos sabido la magnitud de la migración indocumentada de mexicanos a los Estados Unidos, así como el trato que reciben en aquél país. A pesar de ello se sigue permitiendo su salida de nuestro país, por no poder cumplir con la expectativa de una vida mejor.

Consideramos que más allá de una visión positivista del Derecho, sobre lo que la norma establece, en el caso de la regulación migratoria como de cualquier otra, sus disposiciones deben tener presente la vida cotidiana, es decir, la migración por necesidad. Tal vez apelando a los valores de igualdad, libertad y justicia; fundamentos del Derecho, la causa de migrar por una vida digna sin los documentos que requiere el país de tránsito o destino, encuentra justificación en un Estado de Derecho.

La presente investigación se estructura de la siguiente manera; en el Capítulo Primero, denominado “Marco histórico de la migración de tránsito irregular”, se analiza a la migración como un fenómeno social, abordando su estudio desde el siglo XX. Asimismo se analiza el derecho a migrar y se hace un recorrido por la historia de la migración de tránsito irregular en nuestro país, buscando determinar sus causas y efectos, así como el problema que se puede generar con el ingreso de personas extranjeras en situación irregular y la procedencia de las mismas.

En un Segundo Capítulo se analiza el “Marco jurídico de los migrantes en tránsito en situación jurídica irregular en México”, con la intención de determinar la regulación aplicable a los migrantes en el Orden Jurídico Nacional e Internacional. En el mismo apartado se realiza el estudio de la migración de tránsito en la historia de la legislación migratoria mexicana, así como el proceso legislativo de la reforma legal en materia migratoria (2010-2011) y la expedición de su reglamento (2012).

También se hace referencia a las diversas disposiciones administrativas, que vienen a complementar la regulación migratoria nacional.

Por lo que hace al Capítulo Tercero, denominado “La política migratoria mexicana actual respecto de la migración de tránsito irregular en México”, se analiza la regulación que nuestro marco jurídico migratorio vigente realiza respecto del migrante de tránsito irregular.

En cuanto al Capítulo Cuarto intitulado, “¿Cómo prevenir y proteger a la migración de tránsito irregular?, el mismo se enfoca en las diversas formas de prevención y protección de esta migración irregular.

ABREVIATURAS

AGN	Archivo General de la Nación.
AH y ML	Archivo Histórico y Memoria Legislativa.
art. (s)	artículo, artículos.
BC	Biblioteca Central.
CIALC	Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
CISAN	Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
COLMEX	Colegio de México.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DDd	Diario de Debates de la Cámara de Diputados.
DDs	Diario de Debates de la Cámara de Senadores.
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
E.U.A.	Estados Unidos de América.
frac. (s)	fracción, fracciones.
GTPM	Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria.
HNM	Hemeroteca Nacional de México.
IFDP	Instituto Federal de Defensoría Pública.
INM	Instituto Nacional de Migración.

LM	Ley de Migración.
LGP	Ley General de Población.
OIM	Organización Internacional de las Migraciones.
OMT	Organización Mundial del Turismo.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
p., pp.	página, páginas.
párr. (s)	párrafo, párrafos.
RLGP	Reglamento de la Ley General de Población.
RLM	Reglamento de la Ley de Migración.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
s.p.i.	Sin pie de imprenta.
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen.

EL NUEVO MARCO JURÍDICO MIGRATORIO Y LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR EN MÉXICO (2010-2012)

CAPÍTULO I MARCO HISTÓRICO DE LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR

“El jurista debe ser, de ahora en adelante, como lo fue antaño, el constituyente, el legislador, el director, el artífice, para decirlo así, de un mundo nuevo orientado a la justicia para todos y en especial para quienes han sufrido injusticia en su cuerpo y en su alma.”¹

Mario de la Cueva

1.1. La migración como fenómeno social

La migración de personas, podemos verla desde dos aspectos; el humano y el jurídico. Desde el punto de vista humano; la migración se presenta como un instinto natural de supervivencia y superación. En los orígenes de la vida humana, escribe Juan Jacobo Rousseau, el “primer sentimiento del hombre fue el de su existencia; su primer cuidado el de su conservación.”² Ese instinto de existencia lo llevó a migrar en la búsqueda de mejores condiciones de vida para su conservación y superación.

Inicialmente la vida fue muy difícil para el ser humano, en “las primeras edades protohistóricas, sometidas las colectividades á los fenómenos naturales de deshielo y transformación de regiones por paulatino cambio de condiciones geológicas, las sociedades emigraban, cuando se les hacia la vida más difícil, en

¹ De la Cueva, Mario, “La Facultad de Derecho del mañana, Nueva misión de los juristas”, Excélsior, p. 7-9, año LVII, tomo IV, México, 28 de agosto de 1973. Hemeroteca Nacional de México (HNM).

² Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, estudio preliminar de Daniel Moreno, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1971, p. 130.

busca de mejores lugares”.³ Esta búsqueda por encontrar mejores condiciones de vida ha quedado registrada en las distintas épocas de la historia universal en las cuales los pueblos han emigrado a otras regiones a las cuales fueron estableciéndose progresivamente, obedeciendo al instinto de expansión innato en la especie humana como a la ley de adaptación, buscando lugares donde pudiera hallar medios de vida más en armonía con el cumplimiento y satisfacción de las necesidades colectivas.⁴ Desde ésta perspectiva todo hombre tiene la necesidad de procurarse una mejor vida, mejores condiciones para su desarrollo, no importando las fronteras.

Desde el punto de vista jurídico; cada Estado, como autoridad suprema sobre su territorio, se encuentra en la necesidad de tener el control del mismo, estableciendo reglas para su entrada, estancia, tránsito, y salida, tanto para nacionales como para extranjeros. Sin embargo, lo anterior no debe servir de excusa para privarlo de su libertad de migrar de manera excesiva, o para cometer abusos contra su persona. Si los Estados apelan a la soberanía territorial para defender sus fronteras reconocidas por el Derecho Internacional, también deben respetar los Derechos Humanos de las personas, no importando su situación migratoria, establecidos tanto en las constituciones, como en los tratados internacionales.

1.2. La migración en el siglo XXI

Actualmente seguimos observando el incremento de los flujos migratorios a nivel mundial. Muchos Estados, después de su lucha por la transición a la democracia, no han sido competentes para atender las necesidades de su población, por tal motivo han visto reflejada la emigración no solo de sus ciudadanos, sino también de niños y adolescentes a países en los que esperan encontrar un mejor

³ “Transmigración”, *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, tomo 63, Editorial Espasa – Calpe S.A., España, 1996, p. 1028. Biblioteca Central (BC).

⁴ *Cfr. Ibídem*, p. 1026.

futuro para ellos, sus familiares y demás seres queridos. En gran parte, la emigración en estos países se entiende por su desarrollo histórico. Es evidente el alto nivel de corrupción que aún prevalece en las esferas de los gobiernos de los llamados países en desarrollo y de la sociedad en general, así como el analfabetismo, la falta de empleo, la inseguridad, la falta de oportunidades para estudiar. En otras palabras, es innegable la falta de políticas públicas que pongan en el centro de las decisiones al ser humano, y no a los intereses mezquinos que favorecen solo a un pequeño sector de la población, que le den la esperanza a la sociedad de que en un futuro próximo las cosas mejorarán. Esto no ha sucedido, por tanto habrá que seguir luchando.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) señalaba en el año 2010 que el número de migrantes internacionales en el mundo era “mucho mayor que nunca (214 millones según datos proporcionados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2009)”. El aumento, se decía, había sido tan rápido en los últimos decenios, que había alcanzado los 191 millones en 2005, pronosticando, que si se continuaba al mismo ritmo de los últimos 20 años, para el 2050 el contingente de migrantes internacionales en todo el mundo alcanzaría la cifra de 405 millones.⁵

Sin embargo el fenómeno migratorio también hace presencia en países desarrollados. En el viejo continente, en “contraste con épocas anteriores, los grandes países de Europa occidental se transformaron en receptores de inmigrantes mediterráneos (tanto del S de Europa como del N de África y de Turquía) y de sus antiguas colonias africanas, caribeñas y asiáticas.”⁶ Lo anterior parece acrecentarse derivado de las transformaciones que están experimentando algunas regiones, tal es el caso de las “oleadas de inmigrantes que llegaban recientemente a algunos países

⁵ Cfr. “Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio”, Resumen Ejecutivo, Organización Internacional de las Migraciones, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_summary_SP.pdf, consultado el 04 de enero de 2012.

⁶ “Migración”, *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, tomo 6, Editorial Espasa-Calpe S.A., (Apéndice 1934-2004) MALGLOIRE-PALES, España, 2004, p. 4753. BC.

Europeos, motivadas por los conflictos de la <<primavera árabe>> o la crítica situación de Somalia”, lo que ha provocado “a algunos países Europeos afrontar una situación difícil de gestionar”.⁷ Situaciones como las señaladas han llevado a la configuración por la Unión Europea en lo que se ha denominado “el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”; “un conjunto de normas y prácticas destinadas a garantizar que en los países miembros los ciudadanos gocen de libertad, seguridad y justicia, tres valores que representan los ideales superiores de la propia Unión.”⁸ Adicionalmente, la Comisión de la Unión Europea propuso una reforma al Acuerdo Schengen,⁹ la cual plantea cambios “sobre las decisiones de cierre temporal de las fronteras entre Estados miembros.”¹⁰

Algunos países de destino han tomado medidas urgentes para tratar de detener esta inmigración, algo que parece ya inevitable. Por ejemplo, “España ha construido un doble círculo de muros alrededor de sus enclaves coloniales en el norte de África, Ceuta y Melilla, mientras que sus guardacostas patrullan el estrecho entre Marruecos y España en busca de pateras, las endeble balsas que utilizan los desesperados africanos para cruzar.” Situación similar lleva acabo la Marina australiana, la cual “impide que los barcos de los que se sospecha que puedan llevar refugiados o emigrantes a bordo entren en sus aguas territoriales.”¹¹

Desde mediados de la última década del siglo XX “y en los primeros años del nuevo siglo se incrementó de forma notable el flujo migratorio africano hacia Europa, especialmente desde la zona del Magreb y del N de África.”¹² Se trata de gente hambrienta lejos de sus hogares, “hijos de las antiguas colonias (...) abriendo brecha

⁷ Gutiérrez Espada, Cesáreo *et al.*, *La Unión Europea y su derecho*, Editorial Trotta, España, 2012, p. 307.

⁸ *Ibidem*, p. 302.

⁹ Por medio de este acuerdo fue constituido el denominado “Espacio o Zona Schengen”, una región en la que se suprimen las fronteras interiores entre los Estados miembros.

¹⁰ *Ibidem*, p. 307.

¹¹ Legrain, Philippe, Trad. Jorge Paredes, *Inmigrantes: tu país los necesita*, España, Editorial Intermon Oxfam, 2008, p. 29.

¹² “Migración”, *Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-Americana, op. cit.*, p. 4753.

en las barricadas de sus antiguos amos, haciendo su propia harapienta y azarosa invasión”.¹³

Recientemente, la crisis del Sahel ha provocado que 20 millones de personas en nueve países de la región africana sufran los efectos devastadores de la sequía, el hambre, el narcotráfico, el terrorismo y una gobernanza pobre. Particularmente la situación en Mali, ha sido referida por el Secretario General de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) como grave y ha urgido “a la comunidad internacional a hacer todo lo posible para restaurar la democracia, recobrar y aliviar la crisis humanitaria”.¹⁴ Una similar catástrofe, incluso mayor, es la que atraviesa Siria, la cual ha provocado el desplazamiento de miles de personas.

En América destacan como lugares de destino los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Argentina.¹⁵ Pero sin duda, el principal polo de atracción continua siendo nuestro vecino del norte, no solo para los migrantes de América Latina sino del mundo. Así, los migrantes deben hacer el recorrido para tratar de ingresar a los Estados Unidos, cruzando entre otras, las fronteras mexicanas.

Lo anterior representa un gran reto, sobre todo que después de los acontecimientos de 2001, los niveles de control en las fronteras nos hicieron ver, lo que antes ya se había ganado, para decirlo en palabras de Miguel Carbonell “casi

¹³ Obama, Barack, Trad. Fernando Miranda y Evaristo Páez Rasmussen, *Los sueños de mi padre, Una historia de raza y herencia*, tercera reimpresión, Editorial Debate, México, 2009, p. 281.

¹⁴ “Ban evalúa logros y desafíos de la ONU en 2012”, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/ban-evalua-logros-y-desafios-d/>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

¹⁵ “Datos sobre migración y remesas 2011”, 2ª edición, recopilados por Dilip Ratha, Sanket Mohapatra y Ani Silwal del Grupo del Banco Mundial, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf>, consultado el 03 de junio de 2012.

todo lo que hoy valoramos y extrañamos (sobre todo después del 11 de septiembre de 2001) ya había sido considerado en el pasado como algo valioso.”¹⁶

Después de aquellos sucesos, no se hizo esperar la toma de decisiones de lo que vendría a ser la política exterior estadounidense para los primeros años del siglo XXI, que en palabras del actual Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama, consistieron en;

“una serie de políticas caducas de tiempos pasados, a las que se sacó el polvo, se reunió de cualquier manera y se les cambiaron las etiquetas. El <<Imperio del mal>> de Reagan se convirtió en el <<Eje del mal>>. La versión de Theodore Roosevelt de la Doctrina Monroe (...) se convirtió en la Doctrina Bush, sólo que ahora no se limitaba al hemisferio occidental sino que abarcaba todo el globo. El Destino Manifiesto volvía a estar de moda; lo único que hacía falta, según Bush, era la potencia de las armas americanas, la determinación americana y una <<coalición de los dispuestos>>.”¹⁷

Con el desarrollo de la globalización económica, los grandes capitales son los que realmente se han visto beneficiados. Tomás Calvo Buezas señala; “hoy la “basura” económica del mundo, si comparamos Norte/Sur, lo constituyen millones de seres humanos que, en pleno siglo XXI y en el tercer milenio, pasan hambre y sufren por no poder satisfacer necesidades mínimas.”¹⁸

La migración debe constituir una posibilidad para que los seres humanos podamos lograr nuestros sueños; en el aspecto de la educación, un mejor trabajo, para que podamos reunirnos con un familiar, la posibilidad de encontrar refugio o asilo en algún lugar del mundo, que posibiliten estabilidad en la vida de las personas.

¹⁶ Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, UNAM, CNDH, Editorial Porrúa, México, 2005, p. XXIV.

¹⁷ Obama, Barack, Trad. Claudia Casanova y Juan Eloy Roca, *La Audacia de la Esperanza, Cómo restaurar el sueño americano*, Editorial Península, España, 2008, pp. 309 y 310.

¹⁸ Calvo Buezas, Tomás, “Migraciones internacionales y sus causas estructurales en un mundo globalizado”, *Revista Cultural de Nuestra América*, México, año, 18, núm. 68, abril-junio 2010, p. 5. Biblioteca Simón Bolívar del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC).

1.3. El derecho a migrar y la migración de tránsito irregular

El derecho a una vida digna no debe ser coartado por los Estados. Todos los seres humanos merecemos la oportunidad de procurarnos una mejor vida por medios lícitos, para poder desarrollarnos y tener más elementos para ser mejores personas; por tal razón, los países no deben impedir esa legítima aspiración.

La migración irregular de personas encuentra sus orígenes en el momento en que se consigna el **derecho a migrar** en el marco de la soberanía de los Estados Nacionales, o mejor dicho, cuando éstos, en nombre de la seguridad nacional y el orden público, implementan políticas que implican el cierre de sus fronteras, estableciendo requisitos difíciles de cumplir para las personas más vulnerables de la sociedad.

Durante mucho tiempo esta posibilidad de migrar fue proclamada como un derecho, como fiel reflejo de la libertad natural del hombre. Sin embargo, con el pasar de los años, presentándose diferentes circunstancias sociales; como la proclamación de independencia de las antiguas colonias o los cambios de dirección de las corrientes migratorias, el llamado “derecho a migrar” fue erosionándose en su legitimidad y en su ejercicio. La falta de reconocimiento del mencionado derecho en un sentido universal; tanto en las constituciones nacionales, como en los tratados internacionales, nos dice Emmano Vitale, ha hecho que dicho derecho haya “terminado por confundirse con un “derecho de fuga” para escapar de los males extremos del mundo o de vida tan tormentosa que no se considera digna de ser vivida.”¹⁹

¹⁹ Vitale, Ermanno, “Derecho a Migrar: ¿El cumplimiento de la Edad de los Derechos?”, Trad. de Pamela Rodríguez Padilla con colaboración de Paula Sofía Vázquez y Pedro Salazar Ugarte, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México D.F., tomo LX, núm. 253, Enero-Junio de 2010, p. 58. La obra anterior sirvió de guía para la elaboración del presente apartado.

Pero, ¿Qué implica el derecho a migrar? ¿El derecho a migrar se puede traducir como el derecho de libre circulación, movilidad o tránsito? ¿Cómo era entendido en un inicio?

Es precisamente Francisco de Vitoria quien, con el ánimo de legitimar las conquistas españolas, desarrolló su argumentación sobre el *ius migrandi*, desde una visión iusnaturalista-religiosa, como derecho universal. La construcción teórica del derecho a migrar realizada por el Fraile franciscano, se dirige en el siguiente sentido;

Al referirse a los “títulos legítimos e idóneos” por los cuales los indios pudieron venir al dominio de los españoles, menciona sobre el primer título que denomina “de la sociedad natural y comunicación”, como primera conclusión, lo que constituye para nosotros la esencia de su pronunciamiento acerca del derecho a migrar y sobre el cual procederá a argumentar en los siguientes términos; “*Los españoles tienen derecho a viajar y permanecer en aquellas provincias, mientras no causen daño, y esto no se lo pueden prohibir los bárbaros.*”²⁰ Y para sostener lo anterior, emite argumentos fundamentados desde la perspectiva del derecho natural y religiosos:

Primero: “Se prueba en primer lugar por el derecho de gentes, que es derecho natural o se deriva del derecho natural. Dice la Instituta (De jure naturale et Gentium): Se llama derecho de gentes el que la razón natural constituyó entre todas las naciones. En todas las naciones se tiene por inhumano el recibir y tratar mal a los huéspedes y peregrinos sin motivo especial alguno, y, por el contrario, se tiene por humano y cortes el portarse bien con ellos, a no ser que los extranjeros aparejaran daños a la nación.”

Segundo: “al comenzar el mundo (cuando todas las cosas eran comunes), era lícito a cualquiera dirigirse a la región que quisiera y recorrerla. No parece que esto haya sido abolido por la división de las cosas, porque jamás pudo ser la intención de los pueblos evitar

²⁰ De Vitoria, Francisco, *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, tercera edición, Colección Austral núm. 618, Editorial Espasa-Calpe, S. A., España, 1975, p. 88.

la comunicación y el trato entre los hombres. En tiempos de Noé habría sido inhumano el hacerlo.”

“Tercero: Son lícitas todas las cosas que no están prohibidas o que no redundan en perjuicio o injuria para los demás. Y como (según suponemos) la referida peregrinación de los españoles no injuria ni daña a los bárbaros; luego es lícita.”

“Cuarto: No sería lícito a los franceses prohibir a los españoles recorrer Francia y aun establecerse en ella, ni viceversa si no redundase en su daño o se les hiciera injuria; luego tampoco podrán hacerlo lícitamente los bárbaros.”

“Quinto: El destierro es una pena que figura entre las capitales, y, por lo tanto, no hay derecho a desterrar a los huéspedes sin culpa alguna.”

“Sexto: Es propio del derecho de la guerra prohibir la residencia en la ciudad o provincias a los que se consideren como enemigos, como asimismo expulsar a los que en ellas se encuentran establecidos. Pero como los bárbaros no están en guerra justa con los españoles, supuesto que éstos no les sean dañosos, no les es lícito el vedarles estar en su patria.”

“El séptimo argumento lo configura el dicho del poeta:

<<¿De qué suerte de gente son estos hombres?

¿Qué país puede tener tan salvaje proceder,
Negándonos la hospitalidad en sus orillas’>>

(VIRGILIO: Eneida, I, 539.)

“Octavo: Dice el Eclesiastés: <<Todo animal ama a su semejante (13)>>, luego la amistad entre los hombres parece ser de derecho natural, y contra la naturaleza el obstaculizar el comercio y la comunicación de los hombres que ningún daño causan.”

“El noveno argumento lo brinda aquel pasaje de San Mateo (25): Fui huésped y no me disteis hospitalidad. Por consiguiente, como, según se ve, es de derecho natural recibir a los huéspedes, aquel juicio de Cristo se establecerá con todos y para todos.”

“Décimo: Dice la Instituta (I, II, 1): Por derecho natural, son comunes a todos, el agua corriente, el mar, los ríos y los puertos y por derecho de gentes es lícito atracar en ellos. De ello resulta que estas cosas son públicas y comunes, y que, por lo tanto, su uso no puede vedarse a nadie, y, por tanto, los bárbaros ofenderían a los españoles si se lo prohibieran en sus regiones.”

“Undécimo: Ellos admiten a los bárbaros de cualquier otra parte; por lo tanto, harían injuria a los españoles no admitiéndolos.”

“Duodécimo: El no ser lícito a los españoles peregrinar entre ellos, tendría que originarse o en el derecho natural, o en el divino, o en el humano. Ya hemos visto que está permitido, ciertamente, por el derecho natural y por el derecho divino. Si, pues, hubiera alguna ley

humana que sin causa alguna prohibiera lo que permite el derecho natural y divino, sería inhumana e irracional, y, por consiguiente, carecería de fuerza legal.”

“Decimotercero: O los españoles son súbditos de ellos, o no. Si no son súbditos, no pueden prohibirles nada. Si son súbditos, están obligados a tratarlos bien.”

“Decimocuarto: Los españoles son prójimos de los bárbaros, como surge del Evangelio (San Lucas, 10, 29-37), al hablar del Samaritano. Pero como está ordenado amar al prójimo como así mismo ((San Mateo, 22), los bárbaros no pueden lícitamente prohibir su patria a los españoles sin motivo alguno. Que, como dice San Agustín (De Doctrina Cristiana): Cuando se dice, amarás a tu prójimo, es manifiesto que son prójimos todos los hombres.”²¹

Vitoria no solo se refiere al derecho a viajar ósea a emigrar, sino también al derecho de “permanecer en aquellas provincias”, **derecho a inmigrar**.

En este sentido el derecho a migrar no sólo lo entendemos como movimiento, circulación o tránsito, dentro del territorio de un Estado; sino también como la libertad de emigrar e inmigrar, porque ambas, forzosamente implican movimiento, circulación o tránsito, realizable entre dos o más Estados.

Respecto al pensamiento Vitoriano, Ángel G. Chueca Sancho señala: “Vitoria afirma pues de modo indudable el *ius peregrinandi et illic degendi*, o *ius migrandi*, el derecho de las personas a circular libremente y al establecimiento pacífico, como patrimonio universal de todas las personas, basado en el deber universal de respeto de este *ius humanitatis*.”²²

²¹ *Ibidem*, pp. 88-90.

²² Chueca Sancho, Ángel G., “El *ius migrandi* en el Derecho Internacional de las migraciones”, en Manuel Balado Ruiz-Gallegos (director), *Inmigración, Estado y Derecho*, Editorial Bosch, España, 2008, pp. 759 y 760. Dicho autor nos señala lo que para él es el contenido del *ius migrandi*, de sus dimensiones actuales; “el Derecho a no Migrar, el Derecho a Migrar (sic), el Derecho a Establecerse pacíficamente, y el Derecho a Retornar. Todos estos derechos se enmarcan en la libertad de movimiento de las personas”, señala, véase p. 771.

Si bien la argumentación que realiza Vitoria de dicho derecho es considerada en un sentido universal por referirse no sólo a los españoles, sino también a los franceses, habría que preguntarnos si en la realidad de aquellos tiempos, la proclamación de tal derecho era en un sentido universal. Pero más que eso, ¿Serían acaso las intenciones de los descubridores el reconocer el derecho a migrar al nuevo mundo a cualquier persona? o ¿Sólo se entendía su existencia como medida para justificar la conquista de sus futuras colonias?

La respuesta parece inclinarse por la afirmación de ésta última pregunta, pues tal proclamación ciertamente no se tradujo en la realidad jurídica de aquellos tiempos. Al respecto Guillermo F. Margadant S. ha señalado; “Inicialmente reservado a los castellanos, el derecho de emigrar al Nuevo Mundo, pronto se extendió a los peninsulares en general”, y citando a J.M. Ots Capdequí establece que incluso se permitió la inmigración de extranjeros con el fin de fomentar ciertas artesanías, para lo cual era necesario otorgar fianza ante la Casa de Contratación, “Casándose con castellanas, estableciendo su residencia durante cierto tiempo en la Nueva España (diez, luego veinte años) y demostrando cierta fortuna, tales extranjeros tenían facilidades para naturalizarse, siempre tratándose de católicos”.²³ Carlos Arellano García al respecto cita a Enrique Muñoz Meany y señala que se prohibió el acceso de los extranjeros a estas tierras a través de diversas disposiciones como a continuación señalamos; “Ningún extranjero ni persona prohibida, puede tratar en las Indias, ni pasar a ellas, bajo pena de la vida y pedimiento de bienes (Leyes I, VII, título XXVII, Libro IX).” “Las autoridades debían procurar la limpieza de la tierra de extranjeros (Ley IX, título XXVII, libro IX).”²⁴

Como podemos apreciar, lo anterior dista mucho de la idea de que el pensamiento vitoriano haya influido en gran manera en el reconocimiento jurídico del

²³ Cfr. F. Margadant S., Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, cuarta reimpresión, Editorial Esfinge, México, 2005, p. 79.

²⁴ Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, decimoséptima edición, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 449.

derecho a migrar en un sentido universal, aun así estamos de acuerdo con lo que expresa Ángel G. Chueca Sancho cuando señala; “lo más trascendente es que, para Vitoria y otros juristas posteriores, el *ius migrandi et illic degendi* debía reconocerse como *ius humanitatis* y, como tal, patrimonio de todas las personas.”²⁵

Al respecto Ferrajoli señala;

“En el plano teórico, la afirmación de estos derechos se integraba en una grandiosa concepción cosmopolita de la relación entre los pueblos informada por suerte de fraternidad universal. En el orden práctico se orientaba a la legitimación de la conquista española del Nuevo Mundo”.²⁶

En Hugo Grocio, se encuentran también antecedentes del *ius migrandi*. En el libro segundo de su obra “Del derecho de la Guerra y de la Paz” aborda el capítulo II titulado “De aquellas cosas que competen comúnmente a los hombres”, de la siguiente manera; “las tierras y los ríos, y si alguna parte del mar vino a ser de la propiedad de algún pueblo, deben estar al alcance de aquellos que de paso tengan necesidad de ellos por causas justas; por ejemplo, porque expulsados de su territorio, buscan tierras vacías, o porque buscan el comercio con gente apartada, o también porque quieren lo suyo de guerra justa”.²⁷ Como observamos, Hugo Grocio

²⁵ Chueca Sancho, Ángel G., “El *ius migrandi* en el Derecho Internacional de las migraciones”, en Manuel Balado Ruiz-Gallegos (director), *Inmigración, Estado y Derecho*, op. cit., p. 760.

²⁶ Ferrajoli, Luigi, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia, volumen 2, Editorial Trotta, España, 2011*, p. 341.

²⁷ Hugo Grocio al respecto señala: “Ejemplo tenemos insigne en la historia de Moisés, que, al tener que pasar por los términos ajenos, primero el idumeo y después el emorroeo, dio estas leyes: que se marchase por la carretera real, y que no se entrase en las posesiones privadas. Que si tenían necesidad de alguna cosa de ellas, se les pagara su precio. Y al ser repudiadas estas condiciones, es cuando con este título hizo guerra justa al emorroeo. *Pues era negado el paso sin daño*, dijo el agustino; *el cual, por justísimo derecho de la sociedad humana, debía estar franco*. 3. Los griegos que iban con Clearco decían: *Iremos a nuestra casa, si nadie es molesto; si alguien nos injuria, nos esforzaremos en destruirle con la ayuda de los dioses*. Y no hablaba muy distintamente Agesilao cuando, al llegar a Troya de vuelta de Asia, preguntó si querían que pasase como amigo o como enemigo; y Lisandro a los Beocios, que si querían que pasase con las lanzas levantadas o con las lanzas caídas. Y los Holandeses anuncian a los Bonenses, en Tácito: *Si nadie pone tropiezos, nuestro camino será sin daño; si se oponen las armas, abriremos el camino con el hierro*.” “Agesilao, al volver

se refiere al **derecho de paso**, implicando por tanto el reconocimiento del derecho de emigración.

Es importante advertir que aquél derecho resulta trascendental para la defensa del derecho de libertad de tránsito que demandan los migrantes que transitan por nuestro país y que como nos dice Rodolfo Casillas, actualmente se ha constituido en un “derecho de paso” en el sentido de constituir parte de las erogaciones que realizan los migrantes durante su trayecto, que “de manera irregular de acuerdo con la ley pero debido a la práctica consuetudinaria, cobran agentes gubernamentales (corrupción) o actores sociales (asalto, robo, prestación de algún servicio, adquisición de alimentos, medicamentos u otro bien necesario); las *redes delictivas*.”²⁸

Es de destacar la expresión que utiliza Grocio, para no desconocer ese derecho;

“Y no se puede alegar rectamente la excepción de que se teme la muchedumbre de los que han de pasar. Pues mi derecho no lo quita tu miedo (...) Ni tampoco se puede admitir la excusa de que puede pasar por otra parte; pues todo el mundo podría decir igual, y de esta manera quedaría violado el derecho al paso; si no que es bastante que sin dolo se pida el paso, por ser próximo y más cómodo”.²⁹

Además se refiere a lo que podríamos denominar, la **estancia e inmigración**;

“También debe ser lícito a los viajeros y comerciantes de tránsito morar por algún tiempo por causa de salud o por cualquier otra

del Asia, habiendo pedido paso del rey de los Macedonios, y habiendo éste contestado que lo consultaría, respondió: *Consúltelo; entre tanto, nosotros pasaremos.*” Véase, Grocio, Hugo, Trad. Versión directa del original latino por; Jaime Torrubiano Ripoll, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, vol. XII, tomo I, (Clásicos Jurídicos) Editorial Reus, España, 1925 pp. 298 y 300. Biblioteca Daniel Cosío Villegas del Colegio de México (COMEX).

²⁸ R. Casillas, Rodolfo, *Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2006, p. 44.

²⁹ Grocio, Hugo, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, *op. cit.*, pp. 300 y 301.

causa; pues esto cuéntase también entre las utilidades inocentes (...) Más tampoco la habitación perpetua se ha de negar a aquellos extranjeros que, expulsados de sus patrias, piden ser recibidos, mientras se sometan al imperio que se halla constituido (sic) y a lo demás que es necesario para evitar sediciones”.³⁰

Por último, en el capítulo III que denomina “De la adquisición originaria de las cosas; donde se trata del mar y de los ríos”, señala; “Pero esto es cierto, que aun aquel que ocupó el mar no puede impedir la navegación inerte e inocua, cuando ni siquiera por tierra puede prohibirse tal tránsito, que suele ser menos necesario y más dañoso.”³¹

Ángel G. Chueca Sancho, hace referencia a Cornelius van Bynkershoek quien en 1737 publicó su obra *Quaestiones juris publici* en la que plantea la admisión de los extranjeros en los siguientes términos: “Pero no admitiría a todos los extranjeros sin discriminación, pues parece razonable rechazar a los que pueden poner en peligro la salud del Estado”.³² Como podemos observar hace notar la existencia de un límite justificable al *ius migrandi*, ***la salus publica***.

Además, Cornelius se refiere a la procedencia de los extranjeros de la siguiente manera; “<<Si se admite indiscriminadamente a los extranjeros, no deben ser de uno solo y el mismo lugar, para que cese el miedo que antes pudo existir, no sea cosa que conspiren y busquen el poder de uno solo y el mismo Príncipe>>. Además <<parece razonable que se excluya (de un país) a los extranjeros solamente en cuanto representen un peligro>>.”³³

³⁰ *Ibidem*, pp. 304 y 305.

³¹ *Ibidem*, p. 322.

³² Chueca Sancho, Ángel G., “El *ius migrandi* en el Derecho Internacional de las migraciones”, en Manuel Balado Ruiz-Gallegos (director), *Inmigración, Estado y Derecho*, *op. cit.*, p. 761.

³³ *Ibidem*, pp. 761-762. Ángel G. Chueca Sancho hace también alusión, entre otros, a Pasquale Fiore, y Concepción Arenal, que por cuestiones del presente trabajo consideramos deben ser motivo de un estudio más específico sobre el tema. Al respecto véanse, las páginas 762 y 763 de la referida obra.

En 1795 Emmanuel Kant enuncia el *ius migrandi*, como **derecho de visitante, derecho de presentarse en una sociedad**. En su obra, “La Paz Perpetua”, dentro del tercer artículo definitivo para lograr la paz perpetua, hace referencia al mencionado derecho. Así, señala que hospitalidad significa “el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro,” y que se trata “de un derecho de visitante, que a todos los hombres asiste: el derecho a presentarse en una sociedad. Fúndase este derecho en la común posesión de la superficie de la tierra; los hombres (...) deben tolerar mutuamente su presencia, ya que originariamente nadie tiene mejor derecho que otro a estar en determinado lugar del planeta.”³⁴ También hace alusión a “Ciertas partes inhabitables de la superficie terrestre”, como los mares o los desiertos, los cuales señala, “dividen esa comunidad; sin embargo el “navío” o el “camello” –navío del desierto- permiten a los hombres acercarse unos a otros en esas comarcas sin dueño y hacer uso, para un posible tráfico, del derecho a la “superficie” que asiste a toda la especie humana en común.”³⁵

Hasta aquí nosotros entendemos que el *ius migrandi*, comprende tanto la libertad emigrar como la de inmigrar y que el tránsito internacional entre dos o más países está supeditado a esas dos libertades. Lo anterior deja en claro que el derecho a migrar lleva implícito el ejercicio de la libertad de tránsito.

Así parece entenderlo Luigi Ferrajoli cuando señala; “se trata [el *ius migrandi*] de la específica libertad de movimientos o de circulación que es la libertad de emigrar del propio país de origen y de inmigrar en otros países, tan reconocida en el pasado como desconocida hoy.”³⁶ Al respecto Ermanno Vitale nos dice; “Luigi

³⁴ Kant, Immanuel, *Fundamentos de la metafísica de las costumbres; Crítica de la razón práctica*, estudio introductorio y análisis de la obra por Francisco Larroyo, cuarta edición, (colección “Sepan cuantos...” Núm. 212), Editorial Porrúa, México, 1980, p. 227.

³⁵ *Ídem*.

³⁶ Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia*, op. cit., p. 340.

Ferrajoli (...) trata sin indulgencia o reticencia el *ius migrandi* como una especie del derecho fundamental de libertad de movimiento de las personas.”³⁷

En este sentido, Vitale señala que;

“... los estados territoriales europeos, en cuyo seno tuvieron lugar las primeras positivizaciones importantes de la doctrina de los derechos del hombre, han vinculado el derecho de la libre circulación a la ciudadanía y lo han limitado al interior de las fronteras nacionales. Y, en el resto del mundo, los estados que surgieron de los procesos de descolonización han reproducido este modelo fundado sobre la superioridad del estatus de ciudadano con respecto al de persona.”³⁸

Lo anterior es cierto, pues si bien en la mayoría de las constituciones se establece un derecho de libre circulación, el mismo se restringe al elemento territorial del Estado respectivo, como puede observarse en las siguientes Cartas Fundamentales;

- Constitución Colombiana; “Artículo 24°.- Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”³⁹
- Constitución Hondureña; “ARTICULO 81.- Toda persona tiene derecho a circular libremente, salir, entrar y permanecer en el territorio nacional.”⁴⁰

³⁷ Vitale, Ermanno, “Derecho a Migrar: ¿El cumplimiento de la Edad de los Derechos?”, Trad. de Pamela Rodríguez Padilla con colaboración de Paula Sofía Vázquez y Pedro Salazar Ugarte, Revista de la Facultad de Derecho de México, México D.F., tomo LX, núm. 253, Enero-Junio de 2010, p. 48.

³⁸ *Ibidem*, p. 56.

³⁹ http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf, consultado el 10 de enero de 2013.

⁴⁰ http://www.honduras.net/honduras_constitution.html, consultado el 10 de enero de 2013.

- Constitución Mexicana; “Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio...”⁴¹
- Constitución Panameña; “ARTICULO 27. Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración.”⁴²

Como podemos observar, se establece un derecho a la libre circulación pero se omite en algunos casos el reconocimiento del derecho de libertad de inmigración, supeditada además a los estatus de ciudadanía y nacionalidad, como a la regulación que en forma específica realizan las leyes de emigración e inmigración de cada país.

El derecho a migrar, por lo que hace a los documentos internacionales, se ve reflejado, pero no con claridad en uno de sus elementos; la **libertad de inmigrar** a cualquier Estado.

El artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 establece; “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.⁴³ Respecto a lo anterior encontramos dos posiciones; Ermanno Vitale interpreta la parte del mencionado artículo, en el que se señala: “el derecho (...) a elegir su residencia en el territorio de un Estado”, como el derecho a inmigrar, así lo entendemos cuando expone lo siguiente;

⁴¹ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, consultado el 11 de enero de 2013.

⁴² <http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion/index.htm>, consultado el 11 de enero de 2013.

⁴³ Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 16 de enero de 2013.

“Por más que sea importante establecer que todos tienen el derecho de dejar cualquier país, incluso aquél del que se es ciudadano, es del todo evidente que el *ius migrandi* tomado en serio contempla también, como bien sabía Vitoria desde 1539, la afirmación del derecho de cualquier individuo a elegir la propia residencia en cualquier parte del planeta. Y cada derecho efectivo a favor de un sujeto conlleva un deber a cargo de otro: en este caso, el deber que tiene el país elegido por un individuo como residencia estable, de acogerlo como nuevo ciudadano.”⁴⁴

En ese mismo sentido parece pronunciarse Miguel Concha Malo cuando escribe: “esta posición –entendiendo un derecho a inmigrar en la primera parte del artículo 13 de la DUDH- comenzó ya a cambiar desde la mitad del siglo pasado, como consecuencia entre otras cosas de los cambios en las rutas migratorias”.⁴⁵

En cambio Ferrajoli señala;

“Así pues el derecho a emigrar ha sido consagrado como derecho universal, conferido a todos los seres humanos. Y dado que no es posible emigrar más que a países diversos del propio, debería suponerse que el mismo comporta –como *principium iuris tantum*, si no como *principium iuris et de iure*- el derecho de inmigrar en un país diverso del de emigración, y por ello, cuando menos, el deber de la comunidad internacional de garantizar de algún modo su ejercicio”.⁴⁶

Ángel G. Chueca Sancho, al respecto señala;

“Si el derecho a salir de un Estado se halla pues afirmado inequívocamente en la Declaración Universal, no parece tan claro el derecho a entrar en el territorio de cualquier Estado. Ciertamente, escribe M. Chemmillier-Gendreau, los trabajos preparatorios de la misma Declaración y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos revelan la voluntad persistente de algunos Estados de excluir <<un derecho general de inmigración>>; pero ello conduce a

⁴⁴ Vitale, Ermanno, “Derecho a migrar: ¿El cumplimiento de la Edad de los Derechos?”, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁵ Concha Malo, Miguel, *El derecho a la libre movilidad humana*, (s. p. i.), p. 4.

⁴⁶ Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia*, *op. cit.*, p. 342.

un resultado absurdo porque se torna imposible el ejercicio del derecho de abandonar un Estado. Sabemos, continúa la misma autora, que las reglas de interpretación de tratados (Convención de Viena de 1969, art. 32) prohíben toda interpretación que conduzca a un resultado absurdo o irrazonable; por tanto, el art. 13 de la Declaración Universal de los DH (a pesar de no ser un tratado no puede interpretarse de un modo absurdo o irrazonable.”⁴⁷

Nosotros opinamos que si bien es cierto que en la DUDH se establece claramente el derecho a elegir la residencia, esto no se puede traducir con la obligación de reconocimiento por parte del Estado receptor del derecho a inmigrar. Además el derecho de elegir la residencia se circunscribe a **“un Estado”**.

Ya sea que para unos sea explícito el reconocimiento o no de ese derecho de inmigración, lo cierto es que no hay claridad sobre su reconocimiento internacional. Es importante traer aquí las palabras que expresara Carlos Arellano García, cuando hacía referencia al problema de **“determinar del quantum”** de los derechos internacionalmente reconocidos de que deben gozar los extranjeros en un Estado determinado; “En el porvenir es de desearse que la Organización de las Naciones Unidas, en el desempeño de su cometido, promueva la determinación más precisa de los derechos de los extranjeros, sin detrimento de la posibilidad de desarrollo de las naciones débiles y sin que tales derechos se utilicen como pretexto favorable a tendencias hegemónicas.”⁴⁸

Actualmente el derecho internacional sigue reconociendo la atribución de los Estados para decidir quién entra y quién no entra a su territorio.⁴⁹

⁴⁷ Chueca Sancho, Ángel G., “El *ius migrandi* en el Derecho Internacional de las migraciones”, en Manuel Balado Ruiz-Gallegos (director), *Inmigración, Estado y Derecho*, op. cit., p. 770

⁴⁸ Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, op. cit., p. 419.

⁴⁹ Ángel G. Chueca Sancho hace una importante reseña sobre los primeros intentos de codificación internacional del *ius migrandi*, respecto de los cuales señala que; “Desgraciadamente tales intentos naufragan, se frustran; el naufragio o la frustración resulta evidente cuando cambian los rumbos migratorios y los Estados europeos ya no participan como Estados de origen sino de recepción de inmigrantes”. Dichos intentos de codificación fueron llevados a cabo por el Institut de Droit International y por la Sociedad de las Naciones. Véase, Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (director),

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establece lo siguiente:

“Art. 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.”

Respecto de éste importante documento internacional, Ángel G. Chueca Sancho, expresa que; “[En] el texto de este Pacto, los Estados ya definieron el derecho de entrar de los extranjeros casi exclusivamente desde su posición territorialista; por eso se permite la libre circulación en el interior de cada Estado solamente a <<las personas que se hallen legalmente>> en su territorio.”⁵⁰ No obstante “*cuando los tratados hablan de la libertad de toda persona de abandonar cualquier país, incluso el suyo, la interpretación razonable conduce a reconocer un*

Inmigración, Estado y Derecho, op. cit., pp. 766-768. Es importante señalar que en septiembre de 2006 la ONU llevó a cabo el Primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, que a decir de Mauricio Farah Gebara, “quizá el mayor beneficio del dialogo, es que se haya realizado.” Véase, Farah Gebara, Mauricio, *Cuando la vida está en otra parte, La migración indocumentada en México y Estados Unidos, op. cit.*, p. 255. El nivel de atención internacional sobre este tema pareciera ir cada vez en aumento. El 3 y 4 de octubre de 2013, se llevó a cabo el Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, convocado por la Asamblea General de la ONU, del cual esperábamos se lograsen avances importantes en el involucramiento de todos los países sobre este tema. No obstante, su realización demuestra la necesidad de que la materia migratoria se incluya con más frecuencia en la agenda de dicha organización internacional. Al respecto consúltese, “Asamblea General destaca urgencia de mecanismo regulador de migraciones”, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=26954>, consultado el 15 de enero de 2014.

⁵⁰ Véase, Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (director), *Inmigración, Estado y Derecho, op. cit.*, p. 770.

*paralelo derecho a entrar en otro país; en caso contrario caemos en el absurdo.*⁵¹

Resulta plenamente contradictorio observar como los Estados por un lado permiten el libre flujo de capitales, y cómo se ven obligados a tomar políticas públicas destinadas a satisfacer diversos sectores como son; los de la producción, venta de bienes y servicios; y por el otro lado, buscan imponer límites a la libertad del ser humano, argumentando situaciones como la seguridad nacional y el orden público. Ermanno Vitale nos dice;

“Es como si los estados soberanos, debilitados en su soberanía al haberse quedado sin medios para regular eficientemente su base territorial, la circulación de las mercancías y los flujos financieros globales, se encarnizaran en impedir o limitar fuertemente la circulación de personas creyendo que, de esta manera, se reapropiarían de una autoridad y de un espacio jurídico que parecen redimensionarse, en el que nunca fueron efectivos.”⁵²

Ciertamente lo ideal sería que no existieran límites territoriales o Estados que restringieran de manera arbitraria el libre tránsito de las personas, pero la realidad es que la organización política actual en Estados Nacionales es la que predomina, y las situaciones sociales actuales que enfrenta nuestros países deben solucionarse haciendo uso de su Soberanía, pero también en la perspectiva del respeto de los derechos fundamentales establecidos en los tratados internacionales a los cuales nuestro país está obligado a cumplir, y no estar esperando la celebración de acuerdos internacionales como medio para justificar nuestra pasividad.

El principal problema es el reconocimiento del derecho a la inmigración ¿Por qué? Porque los Estados, con el afán de evitar que personas extrañas (extranjeros), no nacionales, no ciudadanos, vayan a asentarse en su territorio o por que se ven

⁵¹ *Ídem.*

⁵² Vitale, Ermanno, “Derecho a migrar: ¿El cumplimiento de la Edad de los Derechos?”, *op. cit.*, p. 53.

presionados por terceros países para evitar que continúen los flujos migratorios que se dirigen a sus territorios, adoptan políticas segregacionistas, restrictivas.

En este sentido como nos dice Chueca Sancho; “de hecho las actuales regulaciones jurídicas internas también limitan de forma insoportable el derecho de salida recogido en la Declaración Universal. El viajero no podrá emprender el trayecto de salida sin antes obtener el placet del Estado nacional de llegada.”⁵³

Como podemos apreciar, en el fondo están las categorizaciones de nacionalidad y de ciudadanía, que determinan el vínculo de una persona con un Estado, y en donde encuentra cabida la idea del **extranjero**. Por eso el caer en la irregularidad es tan frecuente en la actualidad, pues los Estados Nacionales no quieren admitir el ingreso a su territorio a extranjeros, o mejor dicho, hacen una selección para ver a quien admiten. En ese sentido el derecho a migrar no ha sido posible ejercerse por la mayoría de los seres humanos. Al final, la posibilidad de ejercer la libertad de migrar depende del nivel económico que representes. Pero eso no debe ser así.

Los migrantes en tránsito irregular, representados por millones de personas que buscan mejores condiciones de vida, no detendrán su camino mientras no existan las posibilidades de desarrollo en sus países de origen y el pleno reconocimiento del derecho a migrar, como las posibilidades para su ejercicio.

Es necesaria una política migratoria regional e incluso mundial, que empiece por reconocer el **derecho a inmigrar** a todas las personas. Al no reconocerse ese derecho, y al establecer leyes que regulan estrictamente ese fenómeno, lo único que se hace es aumentar los costos del tránsito y los riesgos que tienen que asumir los migrantes, como nos dice Philippe Legrain;

⁵³ Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (director), *Inmigración, Estado y Derecho*, op. cit., p. 769.

“lo que hacen es crear un mercado en expansión para los delincuentes, favoreciendo que los inmigrantes sean vulnerables a la explotación y estimulando el crecimiento de la economía sumergida en la que no se pagan impuestos y se incumplen las leyes laborales. Lejos de proteger a la sociedad de la supuesta amenaza de la inmigración, los controles de nuestras fronteras contribuyen a socavar los cimientos de la ley y el orden.”⁵⁴

El derecho a migrar no debe depender solamente de la capacidad económica que tenga una persona, sino que la posibilidad de ejercer ese derecho debe estar supeditada, principalmente, por lo que la persona es como ser humano.

1.4. Historia de la migración de tránsito en México

A pesar de que el fenómeno de la migración de tránsito a nivel internacional no es nuevo, no existe aún un concepto ampliamente reconocido.⁵⁵

En la historia legislativa migratoria mexicana, apartado que analizaremos en el capítulo siguiente, encontramos que para referirse a dicha migración se han empleado las siguientes expresiones como son; **extranjero en tránsito** y **transmigrante**.

Debemos dejar en claro que aunque el término “transmigrante” fue empleado por la Ley General de Población de 1974 para nombrar a los migrantes que

⁵⁴ Legrain, Philippe, *Inmigrantes: tu país los necesita*, op. cit., p. 46.

⁵⁵ Acerca de los intentos que se han realizado a nivel internacional para establecer una definición, véase, Jáuregui Díaz, José Alfredo y Ávila Sánchez, María de Jesús, “México, país de tránsito para migrantes guatemaltecos camino a Estados Unidos”, en Anguiano Téllez, María Eugenia y Corona Vazquez, Rodolfo, (Coordinadores), *Flujos migratorios en la frontera Guatemala-México*, INM, COLEF, DGE Ediciones, México, 2009, pp. 249-251. Así como; Papadopoulou-Kourkoula, Aspasia, *Transit Migration, The missing link between Emigration and Settlement*, Editorial Palgrave macmillan, Great Britain, 2008. Para Alejandro Carrillo Castro los “transmigrantes” o “migrantes de paso” “son aquellos que no pretenden quedarse como inmigrantes temporales o definitivos en los países que se ven obligados a cruzar en su camino a los Estados de destino en los cuales pretenden encontrar mejores condiciones de vida para ellos y los suyos.” Véase, Carrillo Castro, Alejandro, “La Migración en América Latina”, en De Olliqui, José Juan (Compilador), *Estudios en torno a la migración*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (Serie estudios jurídicos, Número 16), México, 2001, p. 116.

atraviesan nuestro país con la intención de ingresar a otro Estado, dicha expresión quedó rebasada con la creación del nuevo marco jurídico migratorio al ser derogada mediante la reforma a la Ley General de Población publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, y no incluida en el contenido de la Ley de Migración, ni de su reglamento, la cual utiliza la expresión **migrante** para referirse, “al individuo que sale, transita, o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.”⁵⁶

Es importante señalar que en el artículo sexto transitorio de la Ley de Migración, se estableció que para efectos de su aplicación, la característica migratoria de “transmigrante” se equipararía al de “Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas”.

El estudio sobre la migración en la frontera sur de nuestro país, fenómeno migratorio que predomina actualmente, sin lugar a dudas que representa enormes retos; pues como señala Hugo A. Cruz, “en la frontera México-Guatemala la historia de los movimientos de población puede ser tan antigua como se establezcan sus límites”.⁵⁷ Al respecto Elba Y. Coria Márquez nos recuerda que “la migración en tránsito hacia Estados Unidos, aun que tiene orígenes que se remontan al siglo XIX - visible con los chinos que de 1880 a 1900 encontraron en México la oportunidad para ingresar a Estados Unidos, seguidos, una década después, por los japoneses- no fue numéricamente significativa durante la primera mitad del siglo pasado.”⁵⁸

⁵⁶ Artículo 3, fracción XVII de la Ley de Migración.

⁵⁷ Ángeles Cruz, Hugo, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en Alba, Francisco, Castillo, Manuel Ángel y Verduzco, Gustavo (Coordinadores), *Los grandes problemas de México*, tomo III, El Colegio de México, México, 2010, p. 453.

⁵⁸ Coria Márquez, Elba Y., “Estudio migratorio de México”, en; Palma C., Silvia Irene, Bonnici, Gisele L y Coria M., Elba Y. (Coordinadoras), *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*, Editorial Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, Sin Fronteras IAP, México, 2011, p. 381.

Así, nuestro país fue experimentando diversos cambios derivados de acontecimientos internacionales, que influirán en la manera de concebir a la migración. Hugo Ángeles Cruz señala que fue, “a comienzos de la década de los ochenta, cuando la migración procedente de los países centroamericanos alcanzó niveles masivos en la frontera sur de México, en una clara relación con los conflictos armados y de violencia política generalizada en el istmo centroamericano.”⁵⁹

Poco a poco el tema fue adquiriendo mayor importancia. Según un estudio del Centro de Estudios Migratorios del INM (Instituto Nacional de Migración), “El incremento de estos flujos continuó en los años noventa y posteriores con algunas variaciones hasta llegar a un máximo histórico en 2005”.⁶⁰

Actualmente, las corrientes de migrantes por nuestro país rumbo a los Estados Unidos continúan. El sábado 28 de abril de 2012 visitamos el Albergue de Migrantes llamado San Juan Diego en el Municipio de Tultitlan, Estado de México, la Ley de Migración había sido publicada el 25 de mayo de 2011, pero su Reglamento aún no se expedía, a pesar de que el artículo tercero transitorio de la referida ley establecía que en un término de ciento ochenta días a partir de su publicación el Ejecutivo debía hacerlo. Para entonces el albergue seguía lleno, continuaba recibiendo a un gran número de migrantes indocumentados que transitan por nuestro país para llegar a los Estados Unidos, también continuaban como hasta el día de hoy las violaciones a los derechos humanos de los migrantes; secuestros, violaciones sexuales, extorsiones, etcétera. Al parecer algo falló en la regulación migratoria, que no hizo que disminuyeran tales actos y se protegiera mejor a la migración de tránsito irregular. Sin embargo, es de destacar que en aquella ocasión no encontramos con la presencia de una brigada de la Cruz Roja Mexicana, la cual lleva acabo la atención

⁵⁹ Alba, Francisco, Castillo, Manuel Ángel y Verduzco, Gustavo (Coordinadores), *Los grandes problemas de México, op. cit.*, p. 445.

⁶⁰ Rodríguez, Ernesto; Berumen, Salvador; y Ramos, Luis Felipe, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, Apuntes sobre migración, México: Centro de Estudios Migratorios del INM; No. 01, julio 2011, p. 2.

de la salud de los migrantes. Su actuación tiene como base de atención el área pre-hospitalario. Cuando algún migrante llega a tener alguna lesión grave durante su tránsito, buscan que algún hospital público lo reciba, sin embargo en la mayoría de las veces esto no es así. Cuando la atención puede ser brindada por alguno de los hospitales de la Cruz Roja, ellos dan la atención directa pero cuando no, buscan que sean recibidos por un hospital por lo menos para estabilizar al paciente mientras logran canalizarlo a un hospital de especialidad. También existe el programa de Cruz Roja a nivel mundial de *Restablecimiento de Contacto de familiares*, en el cual si un migrante ha perdido el contacto con sus familiares ellos lo contactan para informarles donde está su familiar.⁶¹



Imagen tomada el día 28 de abril de 2012, en la entrada del Albergue San Juan Diego, en el Municipio de Tultitlan, Estado de México, con personal de Cruz Roja Mexicana.

⁶¹ Información proporcionada por personal de la Cruz Roja, en nuestra visita al albergue San Juan Diego en Tultitlan, Estado de México, el sábado 28 de abril de 2012.



Imagen tomada el día 28 de abril de 2012, a fuera del Albergue San Juan Diego, en el Municipio de Tultitlan, Estado de México, con personal de Cruz Roja Mexicana.

La actual política migratoria mexicana, no va encaminada a prevenir la migración de tránsito irregular, lo que contraviene la exposición de motivos de la iniciativa de la hoy vigente Ley de Migración. La regulación que se realiza en su reglamento sobre los mecanismos que se establecen para su protección, en realidad es vaga, pues no se establecen medidas concretas para su realización.

1.5. Causas de la migración de tránsito irregular

Cuando nos referimos a la migración de tránsito, además de la relación entre el país emisor y el receptor, se advierte la presencia de un tercer país; el denominado de **“tránsito”**. Ello implica que el lugar de destino del migrante no se encuentra en este país de paso, sino más allá de él.

Son diversas las razones por las cuales las personas deciden migrar; económicas, políticas, de reunificación familiar, violencia, etcétera. Pero básicamente

como lo señala Manuel Ángel Castillo, el tema ha estado asociado con “las precarias condiciones de vida en los lugares de origen de los migrantes y su -hasta ahora- probable inserción positiva en los mercados de trabajo en Estados Unidos”.⁶²

No obstante, en el fondo se advierte que la causa de la migración irregular se encuentra en la falta de establecimiento y reconocimiento del derecho a migrar en un sentido universal, tanto en las constituciones nacionales, como en los tratados internacionales, que sea realizable por todas las personas, pues precisamente por la imposibilidad de cumplir con los requisitos que establece cada Estado para el ingreso a su territorio, este derecho se vuelve realizable sólo por un sector de la sociedad.

Todo ello orilla al migrante a realizar su tránsito de manera irregular, por los diversos territorios que son puerta de entrada al país que desean llegar. Al respecto Florencia Addiechi señala; “el inédito límite impuesto desde 1965 a los migrantes de origen latinoamericano –medida que se sumó a la conclusión del Programa Bracero en 1964-, significó el impulso y consolidación de una inmigración indocumentada que le aseguró a Estados Unidos una dotación de mano de obra voluminosa, barata y descalificada para los sectores productivos más atrasados.”⁶³

1.6. Efectos de la migración de tránsito irregular

En los países que sirven de tránsito a los migrantes, suelen generarse sentimientos nacionalistas, que provocan discriminación hacia los migrantes, siendo por desgracia, objeto de abusos por parte de las autoridades y por los propios particulares, debido a ello buscan esconderse de la sociedad.

⁶² Ángel Castillo, Manuel, “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (Coord.), *Los grandes problemas de México, op. cit.*, p. 567.

⁶³ Addiechi, Florencia, *Las fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración latinoamericana*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2005, p. 60.

En nuestro país tenemos innumerables ejemplos, como fue el caso del cierre de la Casa del Migrante “San Juan Diego” en el Municipio de Lechería, en el Estado de México.⁶⁴ Pero los actos en contra de los migrantes son una constante. La Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí, en la reunión de defensorías realizada en el Distrito Federal los días 06 y 07 de noviembre de 2012,⁶⁵ reportaba nuevos actos en contra de los migrantes que transitan por el estado, pero los mismos ya no son sólo de algunas autoridades, sino que en efecto, ahora también son realizados por los propios particulares.

Lo anterior puede parecer un hecho nuevo en aquella región, pero no para el migrante de tránsito irregular por nuestro país, pues como señala Oscar Martínez, en la mayoría de los casos “Los asaltantes del tren, salvo cuando han ocurrido abordajes específicos para secuestrar mujeres, y se trata del crimen organizado, son delincuentes comunes, habitantes de rancherías cercanas a las vías. Amigos del pueblo”.⁶⁶ Esperamos que dicha actitud no se convierta en un rasgo del mexicano; que exija justicia con toda razón, por los actos arbitrarios que sufren nuestros paisanos en los Estados Unidos, y que en cambio seamos indiferentes ante los actos delincuenciales que sufren las personas durante su tránsito por nuestro país.

⁶⁴ “Lamenta CDHDF el cierre de La Casa del Migrante, en Lechería”, Boletín 252/2012, 11 de julio de 2012, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/2461-boletin-2522012>, consultado el 12 de julio de 2012.

⁶⁵ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en cooperación con las Embajadas de Francia y de Suiza en México, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con el apoyo de la Red Regional Verdad y Justicia para las personas Migrantes, organizaron; “El Encuentro Internacional de Defensorías” los días 06 y 07 de noviembre de 2012, el cual se realizó en las instalaciones de la CDHDF, donde se analizó la situación de los derechos de las personas migrantes en México y Centroamérica, a la luz de la labor que realizan organismos y organizaciones de derechos humanos, y se intercambiaron experiencias y opiniones muy importantes sobre el tema.

⁶⁶ Martínez, Oscar, *Los migrantes que no importan. En el camino con los centroamericanos indocumentados en México*, Editorial Icaria, España, 2010, p. 73.

1.7. El problema de los migrantes en tránsito

En el sentir nacional suele verse a los migrantes en nuestro país, como una amenaza de invasión de gente extranjera que busca quedarse en él. Pero la realidad del migrante de tránsito no es esa. Según el estudio del Centro de Estudios Migratorios del INM, denominado; “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”; “de los devueltos por México se evidencia que se trata de una migración en tránsito ya que el 81 % fueron detenidos en la calle o carretera. Otros lugares que se destacan como puntos de detención para los devueltos por México son las terminales de autobuses (12 %), y tren (4 %), es decir, se refuerza la idea de que no tienen la intención de permanecer en México.”⁶⁷

Más que verlos como un peligro, hace falta voltear la cabeza, la vista, hacia los peligros que los migrantes enfrentan en su tránsito por nuestro país. Como seres humanos no los podemos olvidar. Las matanzas de migrantes por grupos criminales como Los Zetas; el problema de la corrupción en las autoridades; la criminalización de los migrantes por parte del gobierno, y de la sociedad, representan la otra cara de la migración.

El Movimiento Migrante Mesoamericano (MMM) señala que; “Sin que haya estadísticas oficiales, estimaciones de expertos basadas en los diferentes reportes y testimonios, arrojan datos de unos 70,000 los migrantes desaparecidos desde que se inició la “guerra contra el crimen organizado”.⁶⁸

⁶⁷ Rodríguez, Ernesto; Salvador Berumen; y Luis Felipe Ramos, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁸ “Comunicado de Prensa, Caravana de madres centroamericanas en busca de sus hijos desaparecidos en tránsito por México”, <http://www.movimientomigrantemesoamericano.org/archives/1499>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

Los migrantes después de todo el sufrimiento que pasan durante su tránsito, van condenados, en el mejor de los casos, a sufrir más al llegar al país de destino, en donde tratarán de permanecer invisibles, y el país que los acoge fomentará esta simulación, porque a él, como a los países de origen y tránsito, les conviene mantenerlos ocultos, para no revelar todas las injusticias que sufren en el camino. Pero también corren el riesgo de que durante su tránsito, los detenga la autoridad y los deporten. Así comienza un nuevo infierno, porque el poco dinero que reunieron para su trayecto y la esperanza de los propios migrantes y sus familiares por un mejor futuro, se ven mermados.

Una de las características del migrante de tránsito irregular, es que ve reducidas sus facultades para tomar la decisión de regresar a su país de origen en cualquier momento de su estancia en el país de destino o de tránsito, ya que esto representaría incumplir con sus objetivos y tener que arriesgar su vida otra vez. Por lo anterior, consideramos que el migrante de tránsito irregular, forma parte de todo ese sector de la sociedad, olvidado, reprimido, ocultado por las leyes y por la propia sociedad. Son parte de ese mundo bajo, a los que la globalización no ha beneficiado. Forman parte, de “los vivos del sepulcro social...”.⁶⁹

Es frecuente que se emitan opiniones respecto de los migrantes, motivados por su forma de vestir, por pedir ayuda para continuar con su tránsito, señalándose que se deberían de quedar en sus países, etcétera. Pero lo anterior lo único que demuestra es la ignorancia sobre una de las características de los seres humanos que es el migrar en condiciones de necesidad, desconociendo que incluso nuestros paisanos que se encuentran en los Estados Unidos, muchas veces se encuentran en las mismas condiciones de vulnerabilidad. Pero más que eso, lo que exhiben es su falta de sensibilidad sobre “**el otro**”, olvidando incluso, que en otros tiempos; sus abuelos, sus padres, sus hijos e incluso ellos mismos pudieron haber sido migrantes,

⁶⁹ Sánchez Galindo, Antonio, *Cuestiones Penitenciarias*, Ediciones Delma, México, 2000, p. dedicatoria.

tal vez no se haya tratado de una migración internacional sino interna, pero al final **“migrantes”**.

Para la protección del migrante como sujeto pasivo del delito, es necesaria la creación de la tan demandada Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos en Contra de Migrantes, tanto de carácter Federal como estatales, en todo lo que es el corredor migratorio, para la mejor atención y procuración de justicia por el Ministerio Público como lo establece nuestra Constitución, pues a decir de Mauricio Farah Gebara, hasta hoy “la información es dispersa y hay vacíos de responsabilidad y rendición de cuentas. Además, en la mayoría de las oficinas de los ministerios públicos adscritos a las procuradurías estatales se ha hecho costumbre administrar el delito en lugar de procurar justicia en los casos de migrantes.”⁷⁰ La mencionada fiscalía, señala, “concentraría la información de nombres, agravios, desapariciones, lugares. Sería la instancia idónea para la localización de personas, a la que podrían acudir los familiares de víctimas y desaparecidos, ya sea para denunciar o para obtener información.”⁷¹

Sobre el problema que representan los migrantes de tránsito irregular en la relación de nuestro país con los Estados Unidos, consideramos que no debe ser motivo de exageraciones, pues no se debe olvidar el gran número de migrantes indocumentados mexicanos que cruzan la frontera norte de nuestro país. En todo caso deberíamos empezar por propiciar mejores condiciones en nuestro país para que nuestros migrantes no emigren de manera irregular también.

⁷⁰ Farah Gebara, Mauricio, *Cuando la vida está en otra parte*, “La migración indocumentada en México y Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 43.

⁷¹ *Ibidem*, p. 42-43. Al respecto es importante señalar que en la actual LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se propuso por el Diputado del PRI, Rodimiro Barrera Estrada, un “punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal y a la PGR a considerar la creación de una fiscalía especializada en atención de delitos cometidos contra migrantes nacionales y extranjeros en territorio mexicano”, véase, Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3756, miércoles 24 de abril de 2013.

Debemos señalar que las medidas tomadas por los Estados Unidos, también son contradictorias; no quieren que ingresen migrantes sin documentos y en cambio la fomenta; tal es el caso de los efectos derivados de sus políticas de las décadas de los ochenta y noventa hacía los inmigrantes y refugiados salvadoreños y guatemaltecos (deportaciones, restricciones para el otorgamiento de asilo y refugio) y sus efectos sobre los países de tránsito. Una situación similar sucede con los cubanos, a los que se les prohíbe entrar por mar (pies mojados), pero no por tierra (pies secos), que en realidad lo que hace es fomentar el tránsito irregular por nuestro país. En este caso la responsabilidad de los Estados Unidos en el tránsito de migrantes en situación jurídica irregular por territorio mexicano es indudable.

1.8. Procedencia de grupos migratorios

Todo el año miles de personas ingresan a nuestro país, con la intención de transitar por su territorio y poder cruzar su frontera norte, e ingresar de manera irregular a los Estados Unidos de Norteamérica. Según un estudio del Banco Mundial el principal corredor migratorio los constituye precisamente el conformado entre México-Estados Unidos, con 11,6 millones de emigrantes en 2010.⁷²

Debido a las características propias en las que se realiza este tipo de migración es difícil precisar el número de personas que realiza su tránsito de manera irregular, pues la estimación suele variar dependiendo de quien haga la medición,⁷³ en todo caso lo que podría generar una evaluación más cercana al número de

⁷² Cfr. "Datos sobre migración y remesas 2011", *op. cit.*

⁷³ Por ejemplo José Antonio Guevara Bermúdez señala que su número ronda la cantidad de las 400 mil personas al año. Véase, Guevara Bermúdez, José Antonio, Opinión y debate. La nueva ley de migración: una oportunidad perdida para garantizar derechos, Núm. 06- junio 2011, p. 27. Igual cifra se sostiene en; Alejandro Anaya Muñoz y Nohemí Echeverría, *Los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México: La visión desde los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos*, en Jorge Durand y Jorge A. Shiavon (editores) Grupo de Estudios de Migración del CIDE (CIDE-MIG), CIDE, México, 2010, p. 459.

personas que transitan en esa situación es el estudio de un país o nacionalidad en particular.⁷⁴

Los migrantes en tránsito por México, antes denominados “transmigrantes” por la Ley General de Población, nos dice Hugo Ángeles Cruz, “aumentaron notablemente en la década de los años noventa, en particular por la crisis económica en la que están inmersos los países de la región centroamericana y por la precaria situación económica de las familias, acentuada con los desastres naturales desde 1998. Con dicho incremento, también se diversificaron los países de origen de los migrantes.”⁷⁵ Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “También están siendo traficados a través de Centroamérica migrantes irregulares del Cuerno de África (Eritrea, Somalia y Etiopía), así como del sur de Asia (Bangladesh, Nepal, India) China y otros Estados africanos y asiáticos.”⁷⁶

⁷⁴ El resultado del estudio de un caso concreto, de migrantes guatemaltecos que transitan por nuestro país, obtenido con base en la estimación del flujo de “posibles” migrantes guatemaltecos en tránsito por México camino a Estados Unidos, EMIF GUAMEX, enero del 2004-junio del 2006, arroja que el “70% por ciento de los “posibles” migrantes guatemaltecos en tránsito ingresó a México de manera documentada -64.3 por ciento utilizó el pase local y 5.7 por ciento cruzó con la forma migratoria para visitante agrícola (FMVA) -, en tanto que 29.3 por ciento se internó sin documentos migratorios”, véase, José Alfredo Jáuregui Díaz y María de Jesús Ávila Sánchez, “México, país de tránsito para migrantes guatemaltecos camino a Estados Unidos” en Anguiano Téllez, María Eugenia y Corona Vazquez, Rodolfo, (Coordinadores), Flujos migratorios en la frontera Guatemala-México, INM, COLEF, DGE Ediciones, México, 2009, p. 276.

⁷⁵ Ángeles Cruz, Hugo, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, *op.cit.*, p. 462.

⁷⁶ Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, Una evaluación de las amenazas, septiembre 2012, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf, p. 46, consultado el 13 de octubre de 2012.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LOS MIGRANTES EN TRÁNSITO EN SITUACIÓN JURÍDICA IRREGULAR EN MÉXICO

“(...) no a todos los trabajadores extranjeros se les va a excluir, no para todos va a haber las mismas restricciones, las mismas exigencias; (...) para muchos extranjeros habrá más complacencias; que para muchos otros porque son poderosas sus naciones, para esos quedará la puerta abierta (...) esos trabajadores extranjeros de países débiles que tienen los mismos derechos que los extranjeros de las otras naciones poderosas, son a los que debemos defender (...)”⁷⁷

Senador Manuel Cepeda Medrano

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 133 de nuestra Constitución Política, ordena lo siguiente:

“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.”

En ese sentido, el primer ordenamiento jurídico aplicable a los migrantes que transitan por nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante es importante tener presente el segundo párrafo del artículo 1º, adicionado con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 06 de junio de 2011, el cual establece que; “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la

⁷⁷ Cfr. AH y ML, Congreso: XXIX, libro: 131, expediente: 37, fojas; 935 a 944.

protección más amplia.” Como podemos observar, de la redacción se desprende claramente que nuestra Constitución no es la única referencia a la que debe acudir un juez para el caso de determinar la norma jurídica aplicable relativa a derechos humanos, sino que en la interpretación deberá también tomar en cuenta a los tratados internacionales de la materia, favoreciendo siempre lo que se ha dado en denominar, principio pro homine, es decir, la protección más amplia a las personas. Por lo tanto, si la norma jurídica de la materia que da una mayor protección a la persona es una disposición contenida en un tratado internacional, queda claro que el primer ordenamiento jurídico aplicable puede ser este último.⁷⁸

2.1.1. Los Derechos Fundamentales de los migrantes en tránsito irregular en México

Los derechos fundamentales de los migrantes que transitan de manera irregular por el territorio mexicano, se encuentran “reconocidos” en el primer párrafo del artículo 1° de nuestra Constitución al establecer que, “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

⁷⁸ Para abundar más al respecto se recomienda consultar las versiones taquigráficas del pleno de la SCJN de fechas 12 y 13 de marzo de 2012, disponibles en la siguiente dirección; http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx., consultadas el 05 de enero de 2013. Así como la resolución de la contradicción de tesis 293/2011 emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 03 de septiembre de 2013, consultable en la siguiente dirección http://www.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?Epoca=78f8ff&Apendice=&Expresion=%22las%2520normas%2520derechos%2520humanos%22&Dominio=Tema%2cTexto%2cAsunto&TA_TJ=0&Orden=1&Clase=DetalleTesisEjecutorias&NumTE=10&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=24985&Hit=4&IDs=25106%2c25079%2c24984%2c24985%2c24924%2c24830%2c24729%2c24431%2c23733%2c23358&tipoTesis=&Octava=1&Semana=0&tabla=, consultado el 15 de enero de 2014.

Además, esta igualdad en derechos fundamentales entre mexicanos y extranjeros también se encuentra establecida en el primer párrafo del artículo 33 constitucional al señalar lo siguiente: “Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.”

2.1.2. La libertad de migrar del migrante en situación jurídica irregular

El contenido actual del artículo 11 de nuestra Constitución⁷⁹ establece lo siguiente:

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

Sostenemos que este artículo 11 no solo hace referencia al libre tránsito, tanto interior como exterior, sino también al derecho de migrar.

Además, es de destacar la inclusión constitucional del derecho de asilo y refugio en un segundo párrafo, con motivo de la reforma a nuestra Carta Magna el 10 de junio de 2011 para quedar de la siguiente manera; “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

⁷⁹ Este artículo ha sido reformado una sola vez desde su publicación en 1917, derivado de la llamada reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *D.O.F.* el 10 de junio de 2011.

Por otra parte, debemos destacar que nuestra Constitución no restringe la libertad de tránsito a la categoría de ciudadanos,⁸⁰ y que, con motivo de la reforma constitucional de derechos humanos (10 de junio de 2011), se modificó el término “ser humano”, por el de “persona”.

No obstante lo anterior, la libertad de tránsito fundada en el artículo 11 constitucional se restringe a la estancia legal en nuestro país, cuando señala que el ejercicio de este derecho, ósea la libertad de tránsito, “estará subordinado a las facultades de la autoridad (...) administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes de sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

Así, el tránsito por territorio mexicano, en términos de la Constitución y la regulación en materia migratoria, solo se puede realizar de manera legal. Es decir, el migrante que ingresa de manera irregular a nuestro país, en términos del artículo 11 constitucional y de la ley migratoria, tiene derecho de tránsito solo si cumple con los requisitos que nuestro país establece para su ingreso al mismo.

La tendencia mundial a regular la migración en una forma más específica, se ve reflejado en nuestro país en el año de 1908; cuando el 1º de mayo, el Ejecutivo Federal a través del “Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación” presentó una iniciativa al Congreso para reformar el artículo 11 y la fracción XXI del artículo 72 de la Constitución de 1857,⁸¹ que hasta ese momento, nada señalaba respecto a la materia migratoria.

⁸⁰ La Constitución Italiana por ejemplo, reconoce dicho derecho solo a los ciudadanos; “Art. 16 Todo ciudadano podrá circular y residir libremente en cualquier parte del territorio nacional salvo las limitaciones que la ley establezca de modo general por razones de sanidad o de seguridad. Ninguna restricción podrá estar determinada por razones políticas. Todo ciudadano será libre de salir del territorio de la República y de regresar a él, salvo las obligaciones que la ley imponga.”, disponible en http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm, consultado el 8 de noviembre de 2013.

⁸¹ *DDd*, 2º año, XXIII Legislatura, 2º periodo, sesión del 1º de mayo de 1908, p. 217.

La iniciativa buscaba reformar dichos artículos en los siguientes términos;

Al artículo 11 para establecer que:

“Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su Territorio y mudar su residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto ú otro requisito semejante; **pero con las limitaciones y requisitos que fijen las leyes de inmigración y salubridad pública.** El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial ó administrativa, en los casos de responsabilidad criminal ó civil.”⁸²

En tanto al artículo 72 para que se estableciera lo siguiente:

“El Congreso tiene facultad:

XXI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización **é inmigración y sobre salubridad pública de las costas y fronteras.**”⁸³

En la iniciativa se señalaba que:

“El aumento que en los últimos años ha tenido la inmigración á la República y en general nuestro tráfico internacional, así marítimo como terrestre, ha venido á plantear problemas (...) el aumento de la población del país y de los brazos disponibles para el trabajo nacional, era uno de los mayores bienes que se esperaban del ingreso de México al concierto de las naciones (...) lo cual explica clara y suficientemente el hecho de que la Constitución haya concedido amplísima libertad (...) [y dada las circunstancias], no se previó, ni era dable preveerlo (sic) (...) corrientes de inmigración de extranjeros inconvenientes, ora por ser vehículo de enfermedades transmisibles, á veces desconocidas entre nosotros, como el tracoma, tan común en los sirios y chinos; ora por ser gente inútil para el trabajo, (...) ya por ser indigentes que desde que llegan se

⁸² *DDd*, 2º año, XXIII Legislatura, 2º periodo, sesión del 1º de mayo de 1908, p. 220. Las palabras en negritas son para distinguir lo que constituye en realidad la adición que se realizó en aquella ocasión al mencionado artículo.

⁸³ *DDd*, 2º año, XXIII Legislatura, 2º periodo, sesión del 1º de mayo de 1908, p. 220. Las palabras en negritas son, para tratar de ser más claros en distinguir lo que constituye en realidad la adición que se realizó en aquella ocasión al mencionado artículo.

convierten en carga del Estado y de la sociedad, ó ya por cuanto que son nocivos desde el punto de vista de la seguridad y del orden social, como los anarquistas, las mujeres que se entregan á la prostitución y otra gente criminal ó viciosa.”⁸⁴

Pero también en dicha iniciativa se hacía referencia a la migración de tránsito que sin duda ya era un tema importante en esa época, tan es así, que se utiliza como un argumento para realizar la reforma constitucional, para evitar la entrada de los llamados “emigrantes inconvenientes”:

“Otra circunstancia que da mayor importancia todavía á la cuestión, es la de que muchos de los que se presentan en nuestros puertos como inmigrantes á México, no lo son en realidad, sino que vienen con el exclusivo objeto de entrar en los Estados Unidos del Norte, eludiendo las leyes restrictivas de la inmigración á ese país, y con el propósito, que á veces logran, de penetrar á su territorio atravesando nuestra extensa y en muchos lugares desguarnecida frontera septentrional. Estas consideraciones hacen creer al Ejecutivo que de ingente necesidad para el bienestar nacional es restringir la amplitud de la garantía de libre entrada que otorga el artículo 11 constitucional, permitiendo que las leyes de inmigración y de salubridad puedan limitar esa libertad cuando lo exija el interés público.”⁸⁵

En aquella ocasión las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propusieron y así fueron aprobadas, la adición de la palabra “**emigración**” al termino; inmigración que contenía la iniciativa, tanto en el artículo 11 como en la fracción XXI del artículo 72 constitucional, así como la sustitución en la fracción XXI del artículo 72 de la frase “salubridad pública de las costas y fronteras” por “**salubridad general de la República**”.⁸⁶

Lo anterior es importante, porque con ello se establece un cambio en la historia de la regulación migratoria en el marco constitucional y que servirá, como

⁸⁴ *DDd*, 2º año, XXIII Legislatura, 2º periodo, sesión del 1º de mayo de 1908, pp. 217-218.

⁸⁵ *DDd*, 2º año, XXIII Legislatura, 2º periodo, sesión del 1º de mayo de 1908, p. 218.

⁸⁶ *DDd*, 2º año, XXIII Legislatura, 2º periodo, sesión del viernes 22 de mayo de 1908, p. 776.

más adelante veremos, para dar fundamento al marco legislativo migratorio, principalmente en lo que a la Ley de Inmigración de 1908 se refiere. Pero además, y esto resulta también trascendental, se establece la regulación migratoria como una facultad federal, al otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes sobre “emigración e inmigración”.

2.2. Tratados Internacionales

La situación jerárquica que tienen los tratados internacionales en nuestro sistema jurídico mexicano, ha sido resultado de la interpretación que nuestro Máximo Tribunal, ha emitido a través de diversos criterios, entre los cuales se encuentran los siguientes:

En el año de 1992 la SCJN emitió el criterio según el cual, de “conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano”.⁸⁷ Posteriormente, en 1999, determinó, “que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local.”⁸⁸ En ese mismo sentido se pronunció, cuando en 2007 señaló que, “los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales”.⁸⁹

Debemos resaltar que con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011,

⁸⁷ Tesis P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60*, Octava Época, diciembre de 1992, p. 27.

⁸⁸ Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

⁸⁹ Tesis P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, vienen a darle mayor fuerza al marco protector de los derechos de todas las personas que se encuentren en el territorio nacional, incluyendo desde luego a los migrantes que transitan por nuestro país, no importando su situación migratoria, pues como lo señalamos, el artículo 1º de nuestra Carta Magna habla de “todas las personas” y de los “derechos humanos” reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales. Adicionalmente resulta de vital importancia la redacción que se establece en el segundo párrafo del mencionado artículo 1º, que ordena lo siguiente:

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

De acuerdo a lo anterior, en nuestro orden jurídico nacional más que hablar de supremacía constitucional u orden jerárquico [Pirámide Kelseniana] existe un “bloque de constitucionalidad” el cual conlleva la aplicación ya sea de la Constitución o del tratado internacional cuando el mismo reconozca derechos humanos que proporcionen mayor protección a la persona, que la propia Constitución.⁹⁰ Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez sostienen “la jerarquía supraconstitucional de los tratados internacionales de derechos humanos cuando sus normas son más benéficas para la persona, es decir, con base en el principio *pro*

⁹⁰ Al respecto consúltense las versiones taquigráficas del pleno de la SCJN de fechas 12 y 13 de marzo de 2012, disponibles en la siguiente dirección; http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx., consultadas el 05 de enero de 2013, así como la resolución pronunciada por el Tribunal Pleno de la SCJN en la contradicción de tesis registrada bajo el número 293/2011, discutida los días 26, 27 y 29 de agosto, así como el 2 y 3 de septiembre, todos de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica; http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?Epoca=78f8ff&Apendice=&Expresion=%22las%2520normas%2520derechos%2520humanos%22&Dominio=Tema%2cTexto%2cAsunto&TA_TJ=0&Orden=1&Clase=DetalleTesisEjecutorias&NumTE=10&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=24985&Hit=4&IDs=25106%2c25079%2c24984%2c24985%2c24924%2c24830%2c24729%2c24431%2c23733%2c23358&tipoTesis=&Octava=1&Semenario=0&tabla=, consultado el 15 de enero de 2014.

persona".⁹¹

Debe destacarse también el contenido del artículo 15 de nuestra Constitución, el cual establece la;

“no [autorización de] la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar lo siguiente: Ningún tratado, convenio o como se le llame al acuerdo entre México y un país extranjero, puede ser más limitativo de lo que establece nuestra Constitución y los tratados internacionales suscritos por nuestro país. En otras palabras; las restricciones que se establezcan para el ejercicio de un derecho, como por ejemplo; para emigrar, inmigrar, o transitar por nuestro país, no deben ir más allá de lo que la ley en materia de emigración e inmigración establezca, pues es el ordenamiento jurídico al cual remite el artículo 11 de nuestra Constitución. Lo anterior cuidando no se vulnere la normativa internacional.

Lo anterior es así, ya que también el artículo 1° constitucional, en su primer párrafo establece que el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, “no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece.”

En cuanto a los tratados internacionales aplicables a los migrantes que

⁹¹ *García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 83.

transitan por nuestro país, destaca la Convención Internacional para la Defensa de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, del cual Miguel Concha Malo señala, “[que) no reconoce el derecho a la libre movilidad humana como piso fundamental para el reconocimiento de todos sus derechos.”⁹²

Sin abundar más al respecto, debe quedar claro que la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, abre el abanico de protección internacional a los migrantes no importando su situación migratoria.

2.3. La migración de tránsito en la historia de la legislación migratoria mexicana.

El derecho a migrar, implícito en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la cual México es parte, es regulado por las leyes de migración de cada Estado, estableciendo cada país los requisitos o las condiciones para poder transitar por su territorio.

Por consiguiente el tránsito internacional de personas se dificulta cuando un Estado, en uso de su soberanía, hace más rígido el ingreso a su territorio, a través de una serie de requisitos que son difíciles de cumplir por un gran número de personas. Lo anterior es el más fiel reflejo de la pérdida de la universalidad del derecho a migrar. La soberanía se ve en realidad fortalecida entre los países del primer mundo, pues el factor económico hace más soberanas e igualitarias a algunas naciones, y más libres son sus nacionales de transitar. Aunado a lo anterior, las restricciones que determina cada Estado para el ingreso a su territorio respecto de los nacionales de otros países, tienen en el fondo una connotación más política que de seguridad. El problema principal suele presentarse con los países que no son utilizados como tránsito, sino como destino, que generalmente son los países desarrollados. Aunque como nos señala Ermanno Vitale “a menudo olvidamos que el

⁹² Concha Malo, Miguel, *El derecho a la libre movilidad humana*, op. cit., p. 4.

fenómeno migratorio concierne también desplazamientos entre países pobres o “en vías de desarrollo”.⁹³ En estos Estados, como en cualquier otro, a lo que se teme es a la **inmigración**, es decir, al asentamiento en su territorio de gente extranjera; pero no de cualquier extranjero, sino de los que menos recursos tienen, tratando de evitar que vayan a convertirse en una carga social para el país receptor.

Así, los Estados que sirven de tránsito para poder llegar al país de destino tienden a hacer más rígidos los requisitos de ingreso a su territorio de esa clase de extranjeros; casi siempre los menos preparados y sin poder adquisitivo, para tratar de inhibirlos de forma que no se establezcan en su territorio, pero también, por las presiones que ejercen los Estados desarrollados, generalmente países de destino.

A continuación abordamos las diversas leyes que en materia migratoria, ha tenido nuestro país, denominándolas según el interés predominante en la regulación adoptada en determinada época. Resultando importante abordar la exposición de motivos de las iniciativas que dieron origen a cada una de las leyes, pues como señala Miguel Acosta Romero, por medio de ellas “se dan a conocer las razones que inspiraron al investigador-legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación o bien, cuál puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político.”⁹⁴

Con sustento jurídico en el contenido original del artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se han emitido siete leyes para regular el fenómeno migratorio en nuestro país.

⁹³ Vitale, Ermanno, “Derecho a migrar: ¿El cumplimiento de la Edad de los Derechos?”, *op. cit.*, p. 53.

⁹⁴ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, volumen I, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 72.

Hay que señalar que si bien la regulación que se realizaría durante los siguientes años sobre el fenómeno migratorio, no va explícitamente dirigida a prohibir la migración de tránsito a través de suelo mexicano, e independientemente de su mayor o menor presencia en la historia de nuestro país, dicha migración se ve restringida, como actualmente sucede, con políticas que tienden a hacer una selección de las personas a las que se les permite su ingreso a territorio nacional o lo que es lo mismo, con la restricción de la inmigración. El hecho de que las políticas aplicadas hayan sido encaminadas hacia una inmigración más selectiva tiene relación con la limitación del fenómeno de la migración de tránsito. La política es la misma: restringir la inmigración, para que no vaya a utilizarse la autorización de ingreso a México como vía para transitar e ingresar a los Estados Unidos.

Dadas las características del presente trabajo de investigación, solo pretendemos referirnos a la regulación de dicho movimiento migratorio a partir de principios del siglo XX hasta nuestros días.

2.3.1. Ley de Inmigración de 1908⁹⁵

Como vimos anteriormente, con fundamento en la reforma constitucional realizada en 1908 a los artículos 11 y 73, fracción XXI de la Constitución Liberal, durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz se publicó la Ley de Inmigración de

⁹⁵ La iniciativa de Ley de Inmigración fue presentada en la sesión de la Cámara de Diputados el lunes 23 de noviembre de 1908 y turnada a las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales, realizándose la primera y segunda lectura del dictamen los días 05 y 08 de diciembre, discutida en las sesiones del 09 y 10 de diciembre del respectivo año, aprobándose por unanimidad y enviándose a la Cámara de Senadores quien la recibió el 12 de diciembre, realizando las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales primera y segunda lectura los días 12 y 15 del mismo mes, y aprobándose por el Congreso de la Unión mediante decreto del 15 diciembre de 1908. Véase, *Archivo Histórico y Memoria legislativa*, Congreso: XXIV, libro; 361, expediente; 8, foja; 359. Así como el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXIV Legislatura, Año 1, Periodo Ordinario, de las respectivas fechas.

1908⁹⁶, dicha reforma como expresamos en su momento, buscaba principalmente prohibir la inmigración de aquellos extranjeros que debían considerarse como “inconvenientes”, pero además, impedir el tránsito de los que vinieran con el exclusivo objeto de entrar a los Estados Unidos de Norteamérica penetrando nuestras fronteras. Lo anterior es también argumento que se esgrime, en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Inmigración 1908⁹⁷, para dar sustento a la necesidad de expedir nuestro 1er. ordenamiento jurídico migratorio del siglo XX.

Además, queremos recordar que en aquella ocasión, se decía:

“Otra circunstancia que da mayor importancia todavía á la cuestión, es la de que muchos de los que se presentan en nuestros puertos como inmigrantes á México, no lo son en realidad, sino que vienen con el exclusivo objeto de entrar en los Estados Unidos del Norte.”⁹⁸

Como podemos observar, se hace referencia a la llegada de inmigrantes por nuestros “puertos”. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta comprensible el que esta ley le dedicara el Capítulo II que comprende del artículo 12 al 19 a “la entrada de pasajeros por puertos de mar”, y el Capítulo III a los “inmigrantes-trabajadores y las empresas de inmigración” que comprende del artículo 20 al 33, además de considerar aplicables para este apartado las disposiciones del Capítulo anterior. En cambio, a la regulación de la entrada de pasajeros por vías terrestres, en el Capítulo IV, le dedica apenas dos artículos y una fracción de un artículo de ellos a la entrada de inmigrantes-trabajadores a través del ferrocarril (art. 34, frac. V).

⁹⁶ Laura Ruiz García señala; “Es hasta 1909, que se publica una nueva ley en materia migratoria, la *Ley de Inmigración*”. Véase; Ruiz García, Laura, *El derecho migratorio en México*, Editorial Porrúa/Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2005, p. 89. En ese mismo sentido, la *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2002* que publica el Instituto Nacional de Migración hace referencia a la “Ley de Inmigración de 1909”. Al respecto es importante señalar que la mencionada ley fue publicada en el D.O.F. el 22 de diciembre de 1908, entrando en vigor el 1º de marzo de 1909.

⁹⁷ *DDd*, XXIV Legislatura, sesión del lunes 23 de noviembre de 1908, p. 249.

⁹⁸ *DDd*, XXIII Legislatura, 1º de mayo de 1908, p. 218.

Se señala en la exposición de motivos, que para la elaboración del proyecto de ley se tuvieron presentes diversas leyes expedidas en los Estados Unidos de América sobre la materia, de donde derivan algunos de los principios que contiene por considerarse conveniente su adopción en nuestro país, como es el aspecto de la salud, pues se decía; “la inmensa mayoría de las naciones, tenemos el mismo interés en defender nuestra salubridad, tanto en el orden material cuanto en el moral”.⁹⁹ No obstante se señalaba que las medidas restrictivas prevalecientes en aquellos tiempos en los ordenamientos de los Estados Unidos no habían sido aceptadas, y que eran bases fundamentales del proyecto el tender a la más completa igualdad de todos los países y de todas las razas, no estableciéndose un solo precepto especial para ciudadanos de raza determinada, pues el Ejecutivo, se decía, no había encontrado en ese momento, motivo para establecer distinción alguna.¹⁰⁰

La iniciativa hacía referencia a la situación que prevalecía en México en aquellos tiempos: “la escasez de brazos, que tanto se reciente en toda la clase de trabajo y en toda extensión de la República”,¹⁰¹ de ahí el nombre que se le dio a esta ley. Por lo tanto, se buscaba no restringir la inmigración a “todo elemento que no sea notoriamente nocivo en el orden moral ni en el sanitario, no estableciéndose más prohibiciones que las indispensables y comúnmente impuestas por todas las naciones.”¹⁰² Así se hacía una distinción entre extranjeros que llegaren a puertos de mar afectados de enfermedades transmisibles de carácter agudo, de los de carácter crónico: A los primeros se les permitía la entrada, pero debían permanecer aislados hasta su curación, en tanto que a los segundos no se les permitía que desembarcaran, excepto que obtuvieran permiso especial, lo que implicaba atender

⁹⁹ *Cfr. Dd*, XXIV Legislatura, 23 de noviembre de 1908, p. 250.

¹⁰⁰ *DDd*, XXIV Legislatura, 23 de noviembre de 1908, p. 250.

¹⁰¹ *DDd*, XXIV Legislatura, 23 de noviembre de 1908, p. 249.

¹⁰² *DDd*, XXIV Legislatura, 23 de noviembre de 1908, p. 249. Ciertamente como lo señala Pablo Roberto Desentis, ya por medio de la circular de 20 de agosto de 1908, se había autorizado a los Delegados Sanitarios para que exigieran ciertos informes personales a todo extranjero, lo cual sí detuvo en cierta forma la inmigración a nuestro territorio. *Cfr.* Pablo Roberto Desentis, “El Art. 11 Constitucional y la Ley de Migración de 1926”, tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1929, (s.d.).

su curación a sus propias expensas, manteniéndose aislados en local adecuado (arts. 3, 15 y 16).

El dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados señalaba que; el derecho de entrar y salir del territorio nacional, reconocido por nuestra Constitución como uno de los derechos del hombre, no era ni podía ser absoluto, así como tampoco debía alcanzar la misma extensión ni estar subordinado á las mismas limitaciones en los distintos países, de esta suerte, lo mismo se justificaba la actitud de los Estados Unidos cerrando sus puertas a la inmigración asiática que la actitud de México, abriéndolas a los ciudadanos de todos los países, a los individuos de todas las razas, atentas la escasa densidad de la población, la inmensa extensión de los campos no cultivados por falta de brazos, y la necesidad de desarrollar esa y otras fuentes no menos importantes de la riqueza pública.¹⁰³

El fenómeno de la Primera Guerra Mundial trajo como consecuencia que las naciones participantes cuidaran de que no se introdujeran en su territorio, nacionales de los Estados enemigos. Así, la migración de tránsito por nuestro país representaba la posibilidad de afectación para los Estados Unidos. Tal circunstancia propició que el gobierno mexicano emitiera, el 09 de marzo de 1917, un Telegrama-Circular en el que ordenaba a los Inspectores de migración en Piedras Negras Coahuila, Nuevo Laredo y Matamoros Tamaulipas, que ejercieran estricta vigilancia e informaran sobre súbditos alemanes, ya que se tenía conocimiento de que algunos estaban haciendo trabajos hostiles contra Estados Unidos en nuestra frontera, habiendo el Departamento de Justicia americano solicitado la observancia de nuestras leyes de neutralidad.¹⁰⁴

¹⁰³ Cfr. *AH y ML*, Congreso: XXIV, libro; 361, expediente; 8, foja; 378.

¹⁰⁴ Cfr. Circulares Giradas a los Inspectores del Servicio de Migración en la República, D.O.F., 24 de diciembre de 1923, p. 1.

Se decía que en México bastaba, por el momento, “defender la salubridad pública, en el orden material, contra la propagación de enfermedades transmisibles, agudas o crónicas, y en el orden social, contra la invasión de elementos inútiles para el trabajo”, que sin duda habrían de convertirse en una carga para la sociedad, así como de los que propagaren, sostuvieran, o profesasen ideas disolventes sobre destrucción violenta de los gobiernos, o que en cualquier forma grave pudieran traer un peligroso contingente de vicio o de delito.¹⁰⁵

Sin embargo, lo anterior cambiaría años después, pues si bien en un inicio, como lo señalaba Venustiano Carranza respecto del servicio de migración, “no fue la mente del legislador instituir una agrupación policíaca, los acontecimientos desarrollados en el país, en los últimos años, obligaron a la Secretaría de Gobernación a ejercer estricta vigilancia”, y a ese efecto, se giraron diversas circulares y disposiciones, a los inspectores y agentes, encaminadas a reglamentar la inmigración de naciones y extranjeros.¹⁰⁶

Respecto del contenido de la ley de 1908, debemos destacar que señalaba los lugares por los que solamente se podía entrar a nuestro país: puertos de altura y lugares fronterizos habilitados para el comercio internacional o especialmente designados por el Ejecutivo (art. 1º) de acuerdo a las reglas que en cada caso se establecían (arts. 12 y 34). Asimismo se señalaban específicamente los casos en los que no se permitiría su entrada; que significaban básicamente una catalogación de aquellos que sufrieran enfermedades transmisibles, o que estuvieran afectados por “defectos físicos ó mentales” fueran inútiles para el trabajo, niños menores de diez y seis años que no vinieran bajo la dependencia de otro pasajero, ni consignados a persona residente en el país y que hubieran de tomarlos a su cargo, prófugos de la justicia, anarquistas, personas que vivieran de la caridad pública, prostitutas e individuos que intentaren introducirlas para comerciar con ellas o vivir de sus

¹⁰⁵ Cfr. *AH y ML*, Congreso: XXIV, libro; 361, expediente; 8, foja; 379.

¹⁰⁶ Cfr. *DDd*, XXVIII Legislatura, tomo 1, 1º de septiembre de 1918.

expensas (art. 3º). Por tal motivo se establecía la necesidad de la realización de un reconocimiento previo para determinar su admisión (art. 2º). Se contemplaba un Capítulo III, sobre los inmigrantes-trabajadores y las empresas de inmigración.

Es importante señalar que en dicha ley no se utilizaba la palabra “deportación” sino la de “expulsión”, como puede observarse en el artículo 7º; “Cuando se encuentre un extranjero que haya entrado durante la vigencia de esta ley y con violación de sus preceptos, el Ejecutivo podrá ordenar que sea remitido al país de su procedencia, si el extranjero no tuviere más de tres años de residencia en la República al ser detenido. La expulsión se hará en buque o ferrocarril de la misma empresa a que pertenezca aquél en que haya venido al país, y si esto no fuere posible, en otro buque ó ferrocarril a costa de dicha empresa.” En este mismo sentido, las empresas navieras cuyos buques estuvieran destinados exclusivamente al transporte de inmigrantes-trabajadores o que trajeran más de diez de ellos en cada uno de sus viajes, estaban obligadas a conducir de regreso en sus buques y por su cuenta, a los inmigrantes que no fueran admitidos conforme a la ley “y a los que fueren expulsados por haber entrado ilegalmente” (art. 22, frac. V). Respecto de la entrada vía terrestre, se establecía como una facultad del inspector de inmigración el establecimiento de horas y sitios para la entrada y entrega de pasajeros que no vinieran por ferrocarril, así como para la entrada de trenes extraordinarios con pasajeros (art. 35). La entrada que se realizara a hora o por sitios no autorizados, se castigaba imponiendo a los conductores, maquinistas, cocheros y demás empleados a cuyo cargo estaba el tren y a los que hubieren ordenado su entrada, la pena de cien a mil pesos de multa, o la de arresto, o ambas, a juicio del Juez. Si la entrada no se hubiere hecho por ferrocarril, los pasajeros ilegalmente entrados eran castigados con multa de diez a cien pesos o con arresto mayor hasta de 2 meses (art. 35). Las resoluciones de los inspectores relativas a la admisión, exclusión o expulsión eran revisadas por los Consejos de inmigración (art. 38).

En síntesis, al fenómeno de la migración de tránsito se le hacía frente con una

regulación dirigida a hacer una selección de las personas a las cuales se les permitiría inmigrar a nuestro país, estableciendo medidas sanitarias que dificultaban la inmigración. Lo mismo puede decirse del establecimiento de los puntos de internación a la República, como también de las facultades otorgadas a la SEGOB para la administración de la inmigración que, dicho sea de paso, se integraba de forma jerárquica, por; los consejos de inmigración, los inspectores de inmigración y los agentes auxiliares (art. 36) y que servían como primer filtro para controlar la migración de personas que quisieran transitar por territorio mexicano para ingresar a los E.U.A. En otras palabras, el problema era de tipo sanitario pero también, que parte de los que se decían inmigrantes en realidad eran migrantes en tránsito. La entrada y como consecuencia el tránsito en el interior de la República, solo era posible de esa manera. No obstante lo anterior, es de destacarse que no se establecía en la ley, disposición alguna sobre la emigración o salida del país tanto de nacionales como de extranjeros, situación que dificultaba al gobierno impedir, legalmente, la salida de personas de su territorio.¹⁰⁷

2.3.2. Ley de Migración de 1926¹⁰⁸

¹⁰⁷ Por medio de la Circular número 17, el 13 de agosto de 1917, se ordenó a los Inspectores de Migración de la república, fijar en lugar visible de sus oficinas, un extracto de las nuevas disposiciones de inmigración americanas, para que todo inmigrante nacional las conociera y no tuviera dificultades sobre el particular. Al respecto véanse las Circulares Giradas a los Inspectores del Servicio de Migración en la República, publicadas en el D.O.F., el 24 de diciembre de 1923, p. 1.

¹⁰⁸ La *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2002*, que publica el INM, señala que la iniciativa de Ley de Migración fue presentada en la Cámara de Diputados; el 28 de septiembre de 1923. De la investigación que realizamos encontramos que lo anterior no es correcto, ya que no existe Diario de Debates de la fecha referida, sino que fue el día jueves 04 de octubre de 1923 cuando se presentó por conducto de la Secretaría de Gobernación el Proyecto de Ley de Migración enviado por el Ejecutivo. Posteriormente, el 23 de diciembre de 1925 se presenta y aprueba en calidad de urgente y obvia resolución por la Cámara de Diputados una iniciativa del Presidente Plutarco Elías Calles, que retomaba a la de 1923 pero que ahora incluía la solicitud para que se facultara al Ejecutivo para adicionar la Ley de Inmigración de 1908, siendo recibida dicha iniciativa por la Cámara de Senadores el 26 de diciembre del mismo año, turnándose a la Segunda Comisión de Gobernación quien presentó su dictamen el 28 del respectivo mes, remitiéndose al Ejecutivo el 30 de diciembre el decreto aprobado por el Congreso de la Unión. Véase, *DDd*, XXX Legislatura, 04 de octubre de 1923 (AGN), así como; *AH* y *ML*, Congreso; 31, libro; 506, expediente; 43, foja; 836. La publicación en el D.O.F. fue realizada el 13 de marzo de 1926 y entró en vigor el 1º de junio de 1926.

Las razones de la iniciativa presentada en 1923, por el Presidente de la República Álvaro Obregón, se referían a que las disposiciones de la Ley de Inmigración de 1908, eran un obstáculo grave que no permitía al gobierno encauzar de manera satisfactoria la inmigración extranjera, que impedía seleccionar y que permitía la constante entrada de individuos no tan sólo no deseables, sino abiertamente nocivos y peligrosos para nuestro país. Tras la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se había empujado a muchas personas a migrar fuera de sus países. Este acontecimiento había influido en una nueva visión de la política migratoria mexicana que trataba de afrontar de la mejor manera a estas grandes masas de población que buscaban su acomodo, emigrando para países que les ofrecieran mejores oportunidades para radicarse.¹⁰⁹

Pero estos esfuerzos por controlar la inmigración no eran exclusivos de nuestro país, sino también, y principalmente de nuestros vecinos del norte. El día 23 de diciembre de 1925 se celebró y firmó en la Ciudad de Washington, D.C., entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, la “Convención sobre la importación ilegal de mercancías, narcóticos y otros productos, migración ilegal de extranjeros, y pesca”¹¹⁰ estableciéndose en la Segunda Sección de esta convención, lo relativo a la migración de personas, en la cual se establecía; que las altas Partes Contratantes, convenían en emplear todas las medidas razonables para impedir la salida de personas con destino al territorio del otro país, cuando la salida no se efectuare por puertos o lugares debidamente autorizados por las partes contratantes (art. VI). En todos los casos en que un nacional de una de las partes fuera a ser deportado o expulsado del territorio de la otra, y en los casos en que a un nacional de cualquiera de los dos países sujeto a deportación se le permitiera la salida

¹⁰⁹ Cfr. *DDd*, XXX Legislatura, jueves 04 de octubre de 1923, p. 3.

¹¹⁰ Convención sobre la importación ilegal de mercancías, narcóticos y otros productos, migración ilegal de extranjeros, y pesca, celebrada y firmada en la Ciudad de Washington D.C., E.U.A. La presente convención fue firmada por los siguientes plenipotenciarios: por México; Manuel C. Téllez y por los E.U.A.; Frank S. Kellogg, aprobada por la Cámara de Senadores el 28 de diciembre de 1925 y ratificada por el Presidente el día 29 de enero de 1926. Al respecto véase el *D.O.F.*, tomo XXXV, núm.33, del 10 de abril de 1926.

voluntaria para el país de su nacionalidad, en vez de ser deportado, se debería dar aviso al correspondiente representante consular del país a que pertenezca el deportado (art. VII). Además se establecía que en todos aquellos casos en que cualquiera de las partes derogare o suspendiera sus prescripciones relativas a la contratación de trabajadores dentro del territorio de la otra, así como en los casos en que cualquiera de las dos partes otorgare permisos especiales para contratos de trabajo, el país que concediera tales permisos o que derogare o suspendiera sus prescripciones, daría aviso oportuno de ello al otro (art. VIII). También convenían mutuamente en que intercambiarían informes relativos a personas que fueran al territorio de la otra y relativos también a las actividades de cualesquiera personas que estuvieran en cualquier lado de la frontera, cuando hubiera razones suficientes para creer que tales personas se dedicaban a actividades ilegales de migración, o a conspirar contra el otro gobierno o sus instituciones, siempre que todo ello no fuera incompatible con el interés público (art. IX). Al final de la Convención, en las disposiciones generales, se establecía lo siguiente: “Las Altas Partes Contratantes convienen en expedir y poner en vigor las leyes necesarias para hacer efectivas las estipulaciones de esta Convención, dictando igualmente, penas apropiadas para quienes las violen” (art. XIV).

Por lo anterior no es de sorprenderse que ese mismo día, el 23 diciembre de 1925, se presentara y aprobara en calidad de urgente y obvia resolución, por la Cámara de Diputados, una iniciativa enviada por el Presidente Plutarco Elías Calles, que como se decía en la misma, le realizaría “un retoque al proyecto” de ley de 1923, incluyendo la solicitud para que se le facultara para adicionar la Ley de Inmigración, así como el establecimiento del servicio de identificación y una enumeración más amplia y precisa de los casos de prohibición para la entrada al país de los extranjeros no deseables, etcétera.¹¹¹ Sin embargo como nos recuerda Moisés González Navarro, ya desde 1890 los Estados Unidos habían pedido a México un tratado para

¹¹¹ Cfr. *DDd*, XXXI Legislatura, tomo II, 23 de diciembre de 1925, p. 9.

evitar el paso de los chinos por nuestro país.¹¹²

Esta ley está caracterizada por su nombre, pues a diferencia de su predecesora, ésta incorpora en su texto el fenómeno social de la emigración, de ahí la denominación de “**Ley de Migración**” pues regula las libertades de emigrar e inmigrar (art. 1º), tal vez por eso Pablo Roberto Desentis, considera a esta ley como la primera reglamentaria del artículo 11 constitucional.¹¹³ También se establece qué debemos entender por lo que se comienza a denominar “calidad” de emigrante, inmigrante o turista. Es de destacar lo relativo al inmigrante ya que nos dice que se considerará así al “extranjero que arribe a la República con el propósito expreso de establecerse en ella, por cualesquiera causas o fines lícitos, o cuya temporalidad de establecimiento exceda, sin interrupción, más de seis meses a partir de la fecha de su internación” (art. 26).

Respecto a la catalogación de aquellos que no podrían internarse a nuestro país se realizaban algunos cambios; se suprimieron los casos de las enfermedades transmisibles establecidas en la ley anterior, continuándose estableciendo la prohibición para los que fueran inútiles, ineptos para el trabajo. Se hacía referencia ahora a varones menores de edad y específicamente a las mujeres menores de veinticinco años, que no vinieran bajo la autoridad de alguna persona de su familia, mayor de edad, o a cargo de persona honorable residente en el país, que legalmente hubiera de tomarlos bajo su cuidado y hacerse responsable de su sostenimiento y educación, prófugos de la justicia y de los que hubieran sido condenados, pero además se hacía la siguiente precisión; “y no hayan cumplido su condena”, anarquistas, personas que vivieran de la caridad pública, prostitutas y de individuos que intentaren introducirlas para comerciar con ellas o vivir de sus expensas,

¹¹² Cfr. González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1870*, El Colegio de México, México, 1994, pp. 135 a 201.

¹¹³ Cfr. Pablo Roberto Desentis, “El Art. 11 Constitucional y la Ley de Migración de 1926”, tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de derecho, 1929, p. 14.

adicionando las siguientes prohibiciones; los varones mayores de edad que no sepan leer y escribir, por lo menos un idioma o dialecto con algunas excepciones que señala: toxicómanos y los que se dedicaren al tráfico ilegal de drogas enervantes, lo fomento o exploten, a inmigrantes-trabajadores que no exhiban contrato previo de trabajo o traer recursos pecuniarios bastantes, profesionistas cuyo ejercicio no esté permitido, los que no hicieran el entero del impuesto del inmigrante, y los demás que a juicio del Ejecutivo Federal no debían entrar al país (art. 29).

Se incorpora a los cónsules mexicanos y su personal administrativo como agentes auxiliares en el extranjero de los servicios de migración (art. 8º). Así, cuando un extranjero pretendía inmigrar a nuestro país, debía manifestarlo previamente al Cónsul de México en el lugar más próximo al de su residencia o en el de su salida, para que, entre otras cosas, se le inscribiera en el registro de extranjeros (art. 28).

El artículo 18 de la ley establecía lo siguiente: “La Secretaría de Gobernación reglamentará, de acuerdo con las necesidades públicas y propias de cada región nacional, y conforme a convenios internacionales y especiales si los hubiere, el tránsito cotidiano y local entre poblaciones aledañas y fronterizas, con los Estados Unidos de Norteamérica, República de Guatemala u Honduras Británica.”

Es de destacarse que para estos tiempos ya estaba en vigor la constitución de 1917, representación de la lucha de los obreros y campesinos; por lo tanto el ámbito de protección de la clase trabajadora se veía reflejado también en la ley, cuya exposición de motivos señalaba lo siguiente; “el gobierno debe tener asimismo el poder suficiente para suspender, en determinados casos, la entrada de inmigrantes, cuando ésta, por cualquier motivo, venga a alterar la situación económica del país, a producir el desequilibrio entre sus fuerzas productivas, o a causar perjuicios a nuestras clases trabajadoras”.¹¹⁴ Pero ciertamente el antecedente más inmediato de esta protección a la clase trabajadora o limitación a la inmigración, nos remite a la

¹¹⁴ *DDd*, XXX Legislatura, tomo III, 04 de octubre de 1925.

iniciativa de reforma al artículo 3º de la Ley de Inmigración de 1908 presentada por el entonces Presidente Álvaro Obregón en mayo de 1921, a efecto de dejar a juicio del Ejecutivo el limitar hasta donde lo exigieran las circunstancias, la corriente inmigratoria derivada de la crisis económica mundial y de circunstancias particulares que aquejaban a nuestro país, como la paralización o disminución del trabajo en determinadas industrias como era el caso de la minera que, según la iniciativa, había dejado sin trabajo a más de cuarenta y cinco mil personas, la repatriación de mexicanos que se encontraban trabajando en el exterior, principalmente en los Estados Unidos, como consecuencia de la misma crisis económica y de los escasos límites a la libertad de entrada de braceros extranjeros a nuestro país. A consideración de Alfonso Cravioto; la falta de trabajo en los Estados Unidos venía a complicar la situación, porque muchos braceros americanos estaban afluyendo a las fronteras, sin que el gobierno tuviera una barrera que ponerles con perjuicio de nuestros trabajadores.¹¹⁵ Sobre esto González Navarro expone que el “auge petrolero atrajo un gran número de norteamericanos a Tampico en 1921”.¹¹⁶ Esta iniciativa fue duramente criticada por el Senador Cepeda Medrano por la forma tan ambigua y tan elástica en la que se proponía su redacción para otorgarle facultades al Ejecutivo en la materia.¹¹⁷ Para el Senador Magallón, en la mente del Presidente

¹¹⁵ Cfr. *AH y ML*, Congreso: XXIX, libro: 131, expediente: 37, foja; 934.

¹¹⁶ González Navarro, Moisés, *Población y Sociedad en México (1900-1970)*, tomo II (Serie estudios 42), Editorial UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1974., p.37.

¹¹⁷ El Senador Cepeda Medrano señalaba que la inmigración de extranjeros podría afluir o restringirse a voluntad del Ejecutivo y preguntaba: “¿acaso el Congreso General de la Nación, no tiene el deber imprescindible de vigilar por todos esos intereses que corresponden a los hombres libres? Indudablemente que los tiene”, y a continuación lanza sus argumentos en contra; no a todos los trabajadores extranjeros se les va a excluir, no para todos va a haber las mismas restricciones, las mismas exigencias; no; “sé perfectamente bien, y vosotros también lo sabéis, que para muchos extranjeros habrá más complacencias; que para muchos otros porque son poderosas sus naciones, para esos quedará la puerta abierta, no habrá ninguna restricción; y en cambio para los débiles, para los otros extranjeros, para los que no tienen el mismo poderío, indudablemente les quedarán cerradas las puertas de la República; y esos trabajadores extranjeros de países débiles que tienen los mismos derechos que los extranjeros de las otras naciones poderosas, son a los que debemos defender” ¿Va el Gobierno mexicano a dictar medidas restrictivas también para que los obreros americanos no crucen la frontera? Indudablemente que no y nuestros hermanos de la América del sur, esos obreros que vienen de lejanas tierras, considerando y sabiendo perfectamente bien que en este suelo tienen la puerta franca, la puerta libre, seguramente resentirán grandes perjuicios materiales y nosotros

Obregón había campeado la idea de poner un dique a la inmigración asiática,¹¹⁸ “y es por eso también que ha enviado el proyecto de ley que está a debate”,¹¹⁹ señalaba. Y es que la migración china, para esos tiempos, era ya tan notable, que llevaría incluso al Estado de Sonora en 1924, secundado por los de Sinaloa y Guanajuato a presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, para que se prohibiera la inmigración de chinos al país.¹²⁰

En ese sentido a diferencia de la ley anterior, en la actual se establece la facultad de la SEGOB para prohibir temporalmente la entrada de inmigrantes-trabajadores y se contempla, al igual que en la anterior, un capítulo para los inmigrantes-trabajadores pero ahora adicionando la inmigración de “colonos” con

también nos perjudicaríamos en nuestras relaciones, no solamente con los americanos, sino con los sud-americanos. *Cfr. AH y ML*, Congreso: XXIX, libro: 131, expediente: 37, fojas; 935 a 944.

¹¹⁸ Las relación entre México y el Imperio de China se regía en esos tiempos por el “Tratado de amistad, comercio y navegación”, firmado en 1899 en la ciudad de Washington, y establecía la libertad para los ciudadanos y súbditos para ir y residir en los respectivos países (art. 1º). Sin embargo los ciudadanos mexicanos debían contar con pasaporte expedido a petición del Cónsul mexicano por el Toatai de la Aduana, en cambio los súbditos chinos podían viajar libremente en todo el territorio mexicano, siempre que observaren una conducta pacífica y no infringieran las leyes y reglamentos del país (art. 4º). Debido a la gran cantidad de chinos que habían y continuaban entrando al país se realizaron posteriormente modificaciones para exigirles el pasaporte y demás restricciones. *Cfr. AH y ML*, Congreso: XXXI, libro: 505, expediente: 16, foja: 421, así como la Circular núm. 25. Asunto:- Inmigración china, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1923.

¹¹⁹ *AH y ML*, Congreso: XXIX, libro: 131, expediente: 37, foja; 935.

¹²⁰ La iniciativa aprobada por la legislatura del Estado de Sonora y remitida al Congreso de la Unión contenía dos proyectos de ley; uno que buscaba prohibir la inmigración de individuos de origen y nacionalidad china y el otro que buscaba adicionar la Ley de Extranjería y Naturalización estableciendo un requisito adicional para poder obtener el certificado de naturalización, que decía así: “IV.- ser de fuerte complexión y no padecer ninguna enfermedad contagiosa como tuberculosis, lepra, conjuntivitis tracomatosa o sífilis en cualquiera de sus manifestaciones. Esta prueba deberá consistir en la certificación de tres facultativos de reconocida honorabilidad, y competencia a juicio de la autoridad política del lugar.” Esta iniciativa fue presentada ante el Senado de la República quien la turno a la Segunda Comisión de Gobernación presentando su dictamen en sentido negativo, basado fundamentalmente en la opinión vertida del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, quien consideró innecesaria la expedición de la ley propuesta, toda vez que la inmigración china estaba ya restringida hasta ser en la actualidad casi nula, por un convenio provisional en vigor desde el 26 de septiembre de 1921. Finalmente dicha iniciativa fue desechada por el Congreso de la Unión. Al respecto consúltese, *AH y ML*, Congreso: XXXI, libro: 505, expediente: 16, fojas: 453-485. Es oportuno señalar que con base en las declaraciones del Secretario de Relaciones Exteriores, el 1º de octubre de 1930, el Senador suplente por el Estado de Sinaloa Manuel Montoya, presentó una iniciativa para que el Senado iniciara lo necesario para poner coto a la inmigración asiática. Véase, *AH y ML*, Congreso: XXXIV, libro: 49, expediente: 18, foja: 38.

objeto de radicar en una región determinada (art. 65).

A los límites de inmigración establecidos en la ley anterior, desde el punto de vista sanitario y de individuos que perturbaran el orden social, se les adicionan ahora razones económicas, de empleo. Pero nosotros vemos el fortalecimiento de una política selectiva que trató de involucrarse en los argumentos antes dichos de la iniciativa de reforma al artículo 3º de la ley de 1908. Lo anterior resulta claro cuando leemos las palabras del Senador Reynoso quien estaba a favor de dicha iniciativa y que se manifestaba de la siguiente manera; “En esta ley no se combate que entren todos los extranjeros, razonablemente, porque los extranjeros que pueden con sus conocimientos intensificar nuestra industria, intensificar nuestra agricultura, intensificar todas las fuentes de producción de riqueza, a esos no se les impide entrar”.¹²¹

En este mismo sentido, el 1º de Septiembre de 1925 el Presidente de la República Plutarco Elías Calles, manifestó en su primer informe al Congreso de la Unión que:

“A consecuencia de las condiciones mundiales creadas por la gran guerra europea, una poderosa corriente migratoria se ha dirigido hacia el continente americano, y en particular hacia los Estados Unidos de Norteamérica; pero a causa de las severísimas leyes de inmigración con que ese país se ha resguardado, la mayoría de los emigrantes no pueden penetrar en él por vías marítimas, y resuelven venir a México, no con ánimo de establecerse aportando su contingente de energías, sino para fijar aquí su base de operaciones, a fin de internarse en el país vecino del Norte, burlando sus leyes y consumiendo en el intento sus escasos recursos pecuniarios; de tal manera que, si fracasan en su empresa vienen a convertirse por su indigencia y por su poco respeto a las leyes, en una carga y en una amenaza para la sociedad. Importa, pues, defenderse de esa

¹²¹ *AH y ML*, Congreso: XXIX, libro: 131, expediente: 37, fojas; 947-948. Un estudio sobre la discriminación en aquella época en contra de los chinos puede verse en; González Oropeza, Manuel, *La discriminación en México: el caso de los nacionales chinos*, consultable en la siguiente dirección electrónica; <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/148/5.pdf>.

corriente inmigratoria, que sólo dificultades y perjuicios origina a la República (...) Inspiradas en las consideraciones que preceden, se han dictado enérgicas medidas en materia de inmigración (sic)".¹²²

En total concordancia con lo anterior, González Navarro expone diversas etapas en las que se restringió en aquella época la inmigración, basadas fundamentalmente en criterios racistas y de trabajo, pero también; "las autoridades proyectaron permitir la inmigración de acuerdo con las posibilidades de asimilación de las diferentes nacionalidades, pues la experiencia demostraba que con frecuencia los extranjeros solicitaban la naturalización sólo para tener derecho a inmigrar a otros países, especialmente a Estados Unidos".¹²³

Entre otras de las innovaciones debemos destacar la creación del impuesto del inmigrante (art. 23), la tarjeta para su identificación, cuya ausencia o del sello respectivo hacía presumir que su ingreso al país había sido de manera ilegal, salvo prueba en contrario (arts. 36 y 37); y cuyo requisito contravenía, como bien lo destacó en su momento Pablo Roberto Desentis, el artículo 11 Constitucional.¹²⁴ Se contemplaba la llegada de buques procedentes del exterior cuando se dirigieran a alguna de las islas de los Estados Unidos Mexicanos transportando inmigrantes (art. 48), se estableció ahora la obligación de presentarse a la delegación respectiva tanto para mexicanos como extranjeros que pretendieran ingresar a nuestro país vía terrestre; la inspección de inmigrantes y emigrantes debería ser realizada en las oficinas de la delegación respectiva por el Delegado y, en su ausencia o ayuda de éste, por el Subdelegado, pues sólo en casos urgentes o por orden de la SEGOB, podía efectuarse la inspección a bordo de los trenes (arts. 57-58). A diferencia de la

¹²² *DDd*, XXXI Legislatura, tomo II.- número 2, 1º de septiembre de 1925, p.6.

¹²³ González Navarro, Moisés, *Población y Sociedad en México (1900-1970)*, *op. cit.*, p. 43.

¹²⁴ Pablo Roberto Desentis sostiene su inconstitucionalidad, porque si bien podría no suponer su similitud con las cartas de seguridad o el pasaporte, prohibidos por nuestra Constitución desde aquellos años; su inconstitucionalidad deviene del hecho de quedar comprendida en la expresión "y demás documentos similares", que ordena dicho artículo; "las tarjetas individuales de identificación son tan anticonstitucionales como los pasaportes", señala. Véase, Pablo Roberto Desentis, "El Artículo 11 Constitucional y la Ley de Migración de 1926", *op. cit.*, (s.d.).

ley anterior que establecía como una facultad del inspector de inmigración el fijar horas y sitio para la entrada de pasajeros que no vinieran por ferrocarril (art. 35), ahora se establece como una obligación de los delegados de migración el señalar los sitios y las horas hábiles para la entrada de inmigrantes que no llegaren por ferrocarril (art. 61). La deportación de los inmigrantes que ilegalmente hubieran entrado al país por vías terrestres o aéreas, se efectuaba por cuenta del interesado, a costa de la empresa que lo hubiera transportado o, en caso de insolvencia, a cargo del gobierno (art. 62); en el caso de que hubiere entrado vía marítima “en el buque que haya conducido al pasajero, en otro de la misma Empresa (sic), o en cualquier otro y por cuenta de la Compañía a que pertenezca la embarcación en que el extranjero hubiere venido al país” (art. 34).

Algo que resulta importante destacar es que ésta ley ya utiliza el término “deportación” cuando en su artículo 62 señala lo siguiente: “La deportación de los inmigrantes que ilegalmente hayan entrado a la República por vías terrestres o aéreas se efectuará...”. Pero tal expresión se utiliza como sinónimo de “expulsión” en el artículo 34 como a continuación vemos; “El extranjero que durante la vigencia de esta Ley, entre al territorio nacional violando las disposiciones de la misma, será expulsado del país, siempre que no haya permanecido en territorio nacional por más de cinco años. La expulsión se efectuará...”. Éste último artículo tiene como antecedente el artículo 7º de la ley de 1908. Por último, queremos señalar que cuando dicha expulsión se realizara por vía marítima el término que utiliza la ley es el de “reembarcar” (art. 20).

En la presente ley ya se utilizan expresiones como; “tránsito internacional”, “tránsito migratorio”, y es más clara la regulación que se hace en el sentido de que la emigración e inmigración sólo podrá efectuarse por los lugares y en las horas legalmente autorizadas, pero además se deja claro que debe ser con la intervención de las autoridades competentes (art. 2º). Tales lugares comprenden los mismos que la ley anterior señalaba, solo que se agregan a los lugares fronterizos y marítimos

autorizados especialmente por la SEGOB (art. 3, frac. III).

Dado el desarrollo que había alcanzado la navegación aérea para esos tiempos, ya se establecían reglas a las que había que sujetarse la emigración e inmigración que se realizara por dicho medio (Capítulo IV), equiparando el tráfico aéreo con el marítimo.

Pero no solo se buscaba establecer una mayor restricción a la inmigración, sino que como señalábamos en un principio, la salida o emigración del país, tanto para nacionales como para extranjeros, no había sido regulada por la ley anterior.¹²⁵ Por lo mismo el gobierno carecía de medios legales para controlarla, siendo con esta ley con la que se inicia la limitación del derecho a emigrar. En este sentido también en el gobierno del presidente Álvaro Obregón se había tratado de que por medio de la instalación de oficinas de migración se hiciera llegar a conocimiento de todos los emigrantes nacionales, los requisitos de debían satisfacer para ser admitidos en la nación vecina. Los agentes de estas oficinas tenían la tarea de convencer a los trabajadores que no llenaren estos requisitos, de la inutilidad de proseguir su viaje.¹²⁶

Es en el artículo 27 cuando por vez primera se utiliza el término **“extranjero en tránsito”** por el territorio nacional, exceptuándolo de la calidad de inmigrantes, siempre que su permanencia no excediera de “seis meses”. También se exceptuaba de dicha calidad, al individuo que hubiera entrado al país ilegalmente y a los extranjeros domiciliados en las poblaciones fronterizas con nuestro país, ya sea de los E.U.A., de Guatemala o de Honduras Británica, que por cualesquiera fines lícitos y previo permiso de los funcionarios del servicio de migración, entraren a las poblaciones mexicanas aledañas.

¹²⁵ Pablo Roberto Desentis, señala al respecto; “En cuanto a la emigración, que no tenía disposiciones especiales, se normaba por los preceptos aplicables de expatriación, por la Ley de Extranjería de 28 de mayo de 1886 y por la Circular número 50 de 4 de julio de 1910.” Véase, Pablo Roberto Desentis, “El Art. 11 Constitucional y la Ley de Migración de 1926”, *op. cit.*, (s.d.).

¹²⁶ Cfr. *DDd*, XXXI Legislatura, tomo I, 1º de septiembre de 1924.

Así, el tránsito de los extranjeros por nuestro país se podía realizar, cuando los delegados de migración concedieran permiso para su entrada, pero comprobando, en cada caso, que dichos migrantes reunieran todos los requisitos de inmigración, para poder entrar al país a donde se dirigieran y que no permanecieran en territorio nacional más de seis meses (art. 33).

Se otorgaban facultades a los agentes del resguardo marítimo y fronterizo, dependientes de las capitanías de puertos o de las aduanas para prestar ayuda a los empleados de migración y se obligaba a éstos a solicitar el auxilio de la fuerza pública para evitar la salida o entrada al país de individuos que no cumplieran con los requisitos, y como consecuencia la posibilidad de pedir la ayuda de las capitanías de puerto, de los resguardos marítimos y fronterizos, de las fuerzas federales o de las autoridades locales (arts. 10-11).

Se establecía el registro de extranjeros y nacionales que entraran y salieran del país, como la obligación de proveerse de la tarjeta individual de identificación, que debían ser expedidas por los cónsules mexicanos y por los delegados de migración en la República, a solicitud de los interesados, previo cumplimiento de los requisitos (arts. 13-14).

Respecto de las penas, debemos destacar lo establecido en el artículo 86, el cual señalaba; “El extranjero en tránsito que desembarque en un puerto sin llevar la tarjeta de identificación a que se refiere el Reglamento de esta Ley, será obligado a reembarcarse inmediatamente”. Además el artículo 87 establecía que, “Al extranjero en tránsito que desembarque en algún puerto nacional con objeto de visitarlo, y permanezca en tierra después de la salida del barco en que hace la travesía, y no se presentare dentro de las veinticuatro horas siguientes a justificarse en la Oficina de Migración respectiva, se le aplicará una multa de cien a quinientos pesos, sin perjuicio de ser conducido al lugar que designe la Secretaría de Gobernación, para

ser reembarcado en su oportunidad.”

También sancionaba la entrada de extranjeros por vías terrestres efectuadas por sitio y ahora no autorizados, o sin cumplir lo dispuesto por la ley, imponiéndoles a los pasajeros ilegalmente entrados, la multa de cincuenta a quinientos pesos (art. 90).

Así, al fenómeno de la migración de tránsito se le hacía frente con el cumplimiento de los requisitos de inmigración del país al que se deseaba llegar, además del reforzamiento en las facultades del Ejecutivo para seleccionar el tipo de inmigración que se buscaba llegará a nuestro país. Estando así las cosas al migrante de tránsito le quedaban tres vías; la primera era seguir intentando llegar a nuestro país como inmigrante para luego transitar por su territorio para buscar cruzar la frontera norte, la segunda era buscar entrar de manera regular pero por medios ilícitos y la tercera, tratar de ingresar irregularmente.

2.3.3. Ley de Migración de 1930¹²⁷

El proyecto de reforma fue presentado por el entonces Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio en el año de 1929. En su exposición de motivos se hace referencia a que debido a los diversos defectos de la Ley de Migración anterior, el servicio en dicho ramo se practicaba de manera deficiente.¹²⁸

En esta ley se señaló como facultad exclusiva de la SEGOB el fijar los lugares destinados al tránsito personal por puertos y fronteras, pero ahora aparecen dos

¹²⁷ Esta iniciativa de ley fue presentada y aprobada por la Cámara de Diputados en sesión del 26 de diciembre de 1926. La iniciativa se refiere a una petición que hace el Ejecutivo para que se le faculte reformar la Ley de Migración y que éste dará cuenta al Congreso de la Unión del uso que haga de dicha facultad. Véase; *AH* y *ML*, congreso: XXXIII, libro: 24, expediente: 164, foja: 615, así como el *DDd*, XXXIII Legislatura, tomo V, del 26 de diciembre de 1929. La publicación de la presente ley en el D.O.F. fue realizada el 30 de agosto de 1930 y entró en vigor al día siguiente.

¹²⁸ *Cfr.* *AH* y *ML*, Congreso: XXXIII, libro: 24, expediente: 164, foja: 617.

autoridades más; se tenía que oír previamente tanto a la Secretaría de Hacienda como a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (art. 3º). Otra facultad que se le otorgaba a la SEGOB era la de sujetar a modalidades diversas, la migración de extranjeros que, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio, fuera considerada como especialmente benéfica o perjudicial (art. 5º); se establece la facultad de reglamentar, de acuerdo a las necesidades de cada región, las visitas de extranjeros a nuestras poblaciones marítimas y fronterizas, así como el tránsito diario entre éstas y las colindantes del extranjero; pero, en todo caso, respetando los tratados y convenios internacionales sobre la materia (art. 4º).

Se fijó como horas hábiles para el tránsito migratorio los propuestos por los jefes de las oficinas de migración y aprobados por la SEGOB para cada oficina (arts. 7º y 8º). La inspección por las autoridades migratorias tenía como único objeto el cerciorarse del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y su reglamento para su entrada o salida del país (art. 13).

A diferencia de la ley anterior que sólo le dedicaba un artículo a los servicios migratorios, en la nueva ley se señala una regulación más amplia, estableciendo dicho servicio a cargo exclusivo de la SEGOB a través del departamento del ramo y sus dependencias, tanto en el interior como en el extranjero, auxiliado en sus funciones por los cuerpos diplomático y consular, por los ejecutivos locales y por los ayuntamientos de la República. Este servicio estaba dividido en; central, de puertos y fronteras, interior y exterior (arts. 20-21). Una de las novedades de la presente ley fue crear con el carácter de Técnico del Ramo, al Consejo Consultivo de Migración (arts. 29-30).

En cuanto a la calidad de las personas respecto de la migración, las divide básicamente en dos; inmigrantes y transeúntes; a ambos se les expedía su tarjeta

respectiva.¹²⁹ Los **“inmigrantes”** eran los extranjeros que llenando todos los requisitos correspondientes, habían entrado al país con el propósito, expreso o presumible, de radicarse en él, o por motivos de trabajo, así como los que hubieran permanecido en el país por más de seis meses, llenando todos los requisitos legales (art. 35), y denominaba **“transeúntes”** a los extranjeros que entraran al país con móviles diversos de los señalados, estableciéndose expresamente en la ley a los; turistas y visitantes locales (arts. 36-38). Pero además, según su reglamento de 1932, comprendía también a los transmigrantes, lo anterior es así, ya que en su artículo 71 se establecía lo siguiente;

“Para los efectos de este Reglamento, son transmigrantes los extranjeros que entran de paso para otro país, o las personas que salen del territorio nacional con el único fin de volver a internarse en él por otro lugar. Los transmigrantes acreditarán su carácter con la tarjeta forma 17, que les expedirán las autoridades del servicio y cuyo modelo consta agregado al apéndice.”

Se establecía que dentro de la clasificación general de transeúntes que señalaba el artículo 36 de la ley que se reglamentaba, las autoridades de migración, en la tarjeta correspondiente, harían la anotación precisa y concreta de la índole especial del transeúnte, debiendo entenderse con tal carácter, los turistas, los hombres de negocios ya vinieran a realizarlos o simplemente a proyectarlos, los estudiantes, los transmigrantes y los demás no especificados.¹³⁰

Es importante recordar que la ley de 1926 contemplaba en su artículo 33 la posibilidad de que los delegados migratorios concedieran permiso para que penetraran en el país extranjeros en tránsito por la República, siempre y cuando comprobaran, en cada caso, que reunían todos los requisitos de inmigración, para poder entrar al país a donde se dirigieran, y no permanecieran en territorio nacional

¹²⁹ Cfr. Artículo 64 del Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el *D.O.F.*, segunda sección, tomo LXXII, el día martes 14 de junio de 1932.

¹³⁰ Cfr. Artículo 72 del Reglamento de la Ley de Migración de 1930.

más de seis meses. Pues bien, tal supuesto se suprimió en el contenido de la actual ley.

Sin lugar a dudas que la regulación de la admisión de los extranjeros en esta ley, era más estricta, basta ver el título de algunos de los capítulos que contemplaba, para demostrar dicha afirmación; requisitos generales de migración (V), requisitos especiales para entrar al país (VI), requisitos particulares para los inmigrantes (VII), requisitos particulares para los transeúntes (VIII), requisitos particulares para los turistas (IX), y de la inmigración en general (X).

De lo anterior destacaremos solo algunos aspectos que nos parecen relevantes. Entre los requisitos especiales o indispensables como también le llamaba la ley para entrar al país se encontraban: tener profesión, oficio, u otro medio honesto de vivir, acreditar buena conducta anterior, no tener alguno de los impedimentos que señalaba la ley; de los que se destaca por su novedad: la prueba de falsedad de las declaraciones que el interesado rinda a las autoridades migratorias, y la determinación que por conducto de la Secretaría de Gobernación dicte el Ejecutivo de la Unión (art. 47). Básicamente se trataba de algunas de las prohibiciones que señalaba la anterior ley para internarse al territorio nacional.

Los inmigrantes, transeúntes y turistas además de los requisitos generales de migración y de los especiales para entrar al país, debían satisfacer otra serie de requisitos establecidos en la ley y en su reglamento. En el caso de los transeúntes que son los que comprendían a los transmigrantes, se establecía todo un Capítulo (VIII) sobre los requisitos particulares que debían cumplir: no permanecer en la república con tal carácter por más de seis meses, salvo los casos de admisión condicional, conforme a esta ley; legalizar, cuando hayan de permanecer por tiempo mayor al indicado, su estancia en el territorio nacional con carácter de inmigrantes; entregar a las autoridades de migración al vencimiento del plazo de seis meses o del prorrogado, en su caso, la tarjeta de identificación cuando la hubieran obtenido, para ser cancelada, a no ser que se encontraren gozando de admisión condicional y; no

dedicarse a actividad alguna, salvo cuando se tratase de representantes de compañías que vinieran a estudiar las posibilidades económicas nacionales, con intención de establecer en el país alguna industria, por sueldo, salario y otra clase de lucro inmediato, sin obtener previamente su documentación como inmigrantes, llenando todos los requisitos correspondientes.¹³¹ La admisión de transeúntes quedaba encomendada al criterio y recto juicio de las autoridades locales de migración para quienes bastaba el simple examen personal que de los extranjeros hicieran, la resolución, en todo caso, podría ser revocada por el departamento del ramo, en casos dudosos. Las oficinas de migración debían exigir que los interesados satisficieran todos y cada uno de los requisitos señalados para los inmigrantes, o que constituyeran, ante el jefe de oficina de migración del lugar de entrada, un depósito, cuyo monto fijaría el mismo jefe, de acuerdo con las circunstancias, sin que pudiera ser menor de cien pesos.¹³² Para lo anterior los jefes de las oficinas de migración debían cuidar no admitir como inmigrantes a los presuntos transeúntes dudosos, si éstos no demostraban satisfactoriamente ser deseables para la inmigración.¹³³

Por lo que hace a la tarjeta de identificación, salvo con algunos cambios, como el que esa misma tarjeta sería considerada como requisito no solo para inmigrar sino para emigrar del país, se seguía contemplando en la ley (art. 41-46). Respecto del transmigrante, la forma que le correspondía era el: modelo número 17 que se expedía a través consulados y delegaciones migratorias, por triplicado para los extranjeros y nacionales que desearan venir del extranjero en tránsito por nuestro país. El original de esta forma se entregaba al interesado, el duplicado se conservaba en el archivo de la oficina expedidora y el triplicado se remitía al departamento de migración, quincenalmente. Cuando los cónsules debían expedir esta forma, entregaban al interesado el original y el duplicado, para los efectos de la remisión de que se habló anteriormente. Al expedir esta tarjeta, el jefe de la oficina de migración debía exigir individualmente a los interesados que constituyeran un depósito no menor de \$250.00, si se trataba de norteamericanos, guatemaltecos y

¹³¹ *Cfr.* Artículo 51 de la Ley de Migración de 1930.

¹³² *Cfr.* Artículos 53-55 de la Ley de Migración de 1930.

¹³³ *Cfr.* Artículo 115 del reglamento de la Ley de Migración de 1930.

cubanos, y de \$500.00 tratándose de cualquier otra nacionalidad,¹³⁴ como garantía de que su permanencia en el país no excedería de treinta días para su traslado del lugar por donde entraren, a aquel por el que debían salir. Se eximiría de este depósito al interesado siempre que la compañía de transportes se hiciera responsable de la salida del solicitante, que debía comprobarse con la constancia que le fuera expedida por la oficina del ramo. La entrada de extranjeros no admisibles como inmigrantes que solicitaren internarse en territorio nacional de paso hacia otro país sería permitida solamente con permiso de la Secretaria de Gobernación y depósito en efectivo no menor de \$500.00. Estos extranjeros también cubrirían los gastos y viáticos de ida y vuelta del agente del servicio que debía acompañarlos desde el puerto de entrada hasta el de salida.¹³⁵ En el artículo 117 del reglamento se establecía que la oficina del ramo que otorgare el permiso de tránsito debía avisar a la del lugar por donde fuera a salir el interesado, la que a su vez, comunicaría la salida a aquella, informando una y otra, en cada caso, a la Secretaria, de dicho movimiento. Los interesados en efectuar el tránsito estaban obligados a mostrar la documentación en la que apareciera la visa consular del país al que se dirigieran, como indicio de que serían aceptados al llegar a él.

Por su parte la Secretaría de Gobernación, a petición de parte interesada, podía ordenar que se dispensara o retirara el depósito, cuando lo estimare conveniente por revisión que hiciera del caso y se convenciera de que no era indispensable exigirlo.¹³⁶

El artículo 109 del reglamento establecía que se debía hacer constar al reverso de la tarjeta, la circunstancia de que no podían permanecer en el país por más de seis meses. Los transeúntes que a su entrada solicitaren permanecer en el país más de ese tiempo, podían obtener ese permiso únicamente de la Secretaria de Gobernación y por una sola vez, absteniéndose los delegados de concederles

¹³⁴ Cfr. Apéndice del uso de las formas, publicado en el *D.O.F.*, segunda sección, tomo LXXII, núm. 37, el día martes 14 de junio de 1932, p. 34-35.

¹³⁵ Cfr. Artículo 116 del Reglamento de la Ley de Migración de 1930.

¹³⁶ Cfr. Artículo 118 del Reglamento de la Ley de Migración de 1930.

prórrogas o admitirlos por un plazo mayor del señalado por la ley,¹³⁷ pero para tal supuesto el artículo 255 del reglamento establecía que debían pagar el impuesto correspondiente, sin perjuicio de constituir el depósito de repatriación que señalaba la fracción II del artículo 67 de la ley.

Es de destacar que respecto de los turistas, la SEGOB estaba facultada para concederles el mayor número posible de facilidades, dentro de su esfera de acción; pero tenía la obligación de que los interesados le garantizaran, debidamente, que no se aprovecharían de esas facilidades para entrar al país con móviles diversos, y por lo mismo, con carácter distinto del de turistas (art. 58).

Si en un principio con la reforma constitucional al artículo 11 y a la Ley de Inmigración de 1908 lo que se buscaba era que no vinieran los denominados “extranjeros inconvenientes”, ahora se buscaba fomentar por cuantos medios juzgare conveniente la SEGOB a los “inmigrantes benéficos” y de radicación definitiva, ellos comprendían; la inmigración individual o colectiva, de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertenecientes a razas que, por sus condiciones, fueran fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie, se decía, y para las condiciones económicas del país (art. 60). En casos especiales, y de acuerdo con las necesidades étnicas, sanitarias y económicas del país, la SEGOB restringiría la inmigración extranjera en los términos que juzgare conveniente, salvo lo prescrito en los tratados internacionales (art. 64).

Ninguno de los transportes marítimos podía conducir pasajeros, nacionales o extranjeros, que salieran del territorio nacional, si no habían sido examinados previamente por los oficiales del ramo migratorio más próximo al lugar de salida (art. 90).

Todos los extranjeros en tránsito que desembarcaran en puerto, sin llevar la tarjeta de identificación que prevenía el reglamento, serían obligados a reembarcarse

¹³⁷ Cfr. Artículo 110 del Reglamento de la Ley de Migración de 1930.

inmediatamente (art. 102). Además se establecía que los extranjeros cuya inmigración estuviera prohibida y que encontrándose en tránsito, desembarque en algún puerto nacional, con objeto de visitarlo y permanecieran en tierra después de la salida del barco en que hacían la travesía, sin presentarse dentro de las veinticuatro horas siguientes, a justificarse en la oficina de migración respectiva, serían conducidos al lugar que designare la SEGOB para ser reembarcados en su oportunidad; sin perjuicio de aplicarles la sanción correspondiente (art. 103).

La deportación de los inmigrantes que ilegalmente hubieren entrado a la República por vías terrestres, se efectuaría por cuenta del interesado o, en caso de insolvencia, a cargo del gobierno (art. 113). Ahora la ley se refería al “tránsito” marítimo, aéreo y terrestre.

Entre las penas que contemplaba esta ley, se establecía que el extranjero ilegalmente admitido, se le impondría una multa de cien a quinientos pesos, sin perjuicio de deportarlo (art. 142). También que el extranjero en tránsito que permaneciera en el territorio nacional más de seis meses, sin legalizar la continuación de su estancia, sería multado con cincuenta a quinientos pesos, y conducido al lugar que designare la SEGOB para ser expulsado; pero si no estaba prohibida su inmigración, podía permitírsele su permanencia como inmigrante, si pagaba la multa y llenaba todos los requisitos que establecía la ley (art. 143). El extranjero que entrare ilegalmente al país, o contraviniendo las disposiciones que dictare la SEGOB, pagaría una multa de cien a quinientos pesos y, además, sería deportado; a no ser que para esto último obtuviera permiso para residir en el territorio nacional, por haber llenado todos los requisitos legales (art. 145). Dicha pena de expulsión prescribía a los cinco años de residencia efectiva en el territorio nacional (art. 146). La presente ley sigue utilizando el término deportación como sinónimo de expulsión.

2.3.4. Ley General de Población de 1936¹³⁸

La iniciativa fue enviada por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas, estableciendo en la exposición de motivos que como el Plan Sexenal estimaba necesaria la reorganización del servicio de migración debido a la aparición de problemas migratorios que reclamaban resolución urgente y a que el período de sesiones de las HH. Cámaras Legisladoras estaba a punto de concluir, solicitaba “facultades extraordinarias para expedir una nueva Ley de Migración o reformar, en su caso, las disposiciones legales vigentes sobre la materia.”¹³⁹ La nueva ley cambió de nombre; de “migración” por el de “población”.

Pero el cambio de nombre de la ley no solo era cuestión de gramática, sino que representaba la dirección que el gobierno trataba de dar derivada de los problemas demográficos nacionales tales como; el aumento de la población, su distribución, la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí, el acrecentamiento del mestizaje nacional, la protección de los nacionales en diversas actividades, la preparación de los núcleos indígenas (art. 1º), temas que dominarían la agenda. A partir de entonces se hablará de una política demográfica nacional (art. 3º). El aumento de la población debía procurarse por el crecimiento natural, la repatriación y la inmigración (art. 4º), la SEGOB podía promover, de acuerdo con los requisitos y condiciones que se fijaren en cada género y para resolver problemas étnicos o para llenar necesidades económicas o culturales, la venida al país de extranjeros de la

¹³⁸ La iniciativa fue presentada con el nombre de Ley de Migración, considerada de urgente y obvia resolución, y sin debate aprobada en lo general y en lo particular en la sesión de la Cámara de Diputados, el miércoles 26 de diciembre de 1934, enviándose a la Cámara de Senadores. Por Decreto del 31 de diciembre de 1934 el Congreso de la Unión concedió al Ejecutivo autorización para expedir una nueva Ley de Migración o reformar, en su caso, la ley de 1930. El plazo vencía el 31 de agosto de 1935. Posteriormente, el 28 de diciembre de 1935 el Presidente de la República envía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un Proyecto de Decreto, solicitando autorización para que en un plazo que vencía el 31 de agosto de 1936, expidiera una Ley General de Población, siendo aprobado el 31 de diciembre 1935 por el Congreso de la Unión. Ver, *DDd*, XXXVI Legislatura, 26 de diciembre de 1934, así como; *AH* y *ML*, Congreso: XXXVI, libro: 102, tomo: II expediente: 107, foja 554 y *AH* y *ML*, Congreso: XXXVI, libro: 122, tomo: II expediente: 149, foja 836. La nueva ley fue publicada en el D.O.F. el 29 de agosto de 1936 y entro en vigor al día siguiente a su publicación.

¹³⁹ *DDd*, XXXVI Legislatura, tomo I, 26 de diciembre de 1934, p. 20.

nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción e ideología que considerara adecuadas, en el número y por la temporalidad que fuera necesario, pudiendo otorgarse a los inmigrantes facilidades económicas para su establecimiento. El Gobierno debía formar y publicar cada año el número máximo de extranjeros que podrían admitirse durante el año siguiente con las condiciones de nacionalidad, raza, sexo, estado civil, edad, ocupación, instrucción medios económicos y demás características que juzgare pertinentes, así como la calidad migratoria y temporalidad de admisión, teniendo en cuenta el interés nacional, el grado de asimilabilidad racial y cultural, y la conveniencia de su admisión a fin de no constituir factores de desequilibrio.

También la SEGOB podía delimitar sectores o lugares en donde habrían de radicar, por lo menos durante cinco años, pasado tal tiempo podía mudar su residencia (art. 7º, fracs. II y III). El asunto de la Migración quedaba comprendido dentro de las funciones del nuevo órgano de la SEGOB; la Dirección General de Población (art. 8º), que dividía sus servicios en; central e interior, de puertos y fronteras, y exterior (art. 12), y que, entre otras cosas, tenía a su cargo la entrada y salida de extranjeros, el vigilar que el tránsito de migración se efectuare con estricto apego a la ley, la inspección de transportes terrestres, marítimos y aéreos tanto nacionales como extranjeros, etcétera (art. 14). Se cambiaba el Consejo Consultivo de Migración que señalaba la ley de 1930, por el Consejo Consultivo de Población (art. 20).

Los extranjeros que entraran al país o que residieran en él, con excepción de los visitantes locales, turistas o transmigrantes, estaban obligados a registrarse ante las autoridades correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a su llegada al país, debiendo comprobar en ese momento las circunstancias de su entrada legal y de su permanencia en el país por medios fehacientes (arts. 44-45).

En el artículo 48 se establecía que los individuos que pretendieran entrar al territorio nacional o salir de él, debían llenar los requisitos exigidos en dicha ley y su

reglamento. El tránsito personal, por puertos y fronteras, sólo podría efectuarse por los lugares, designados para ello, dentro de las horas reglamentarias y con la intervención de las autoridades migratorias.

Todo lo relativo a la vigilancia e inspección de personas, en el tráfico de vapores, con excepción de las funciones de policía y sanidad quedaban a cargo de las oficinas de migración (art. 53). En ese mismo sentido se exceptuaban de dicha inspección a los representantes de gobiernos extranjeros que vinieran en comisión especial a nuestro país con sus familiares, séquito, empleados y servidumbre, así como a todas las personas que, conforme a los principios de Derecho Internacional, quedaran exentas de la jurisdicción territorial, en los términos de la ley respectiva (art. 52).

Por primera vez se estableció que los extranjeros que vinieran de su país huyendo de persecuciones políticas serían admitidos por las autoridades de migración, previa identificación, con carácter provisional, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resolvía cada caso la SEGOB, a la cual se le comunicaría inmediatamente (art. 58). Según palabras del Presidente Lázaro Cárdenas, en el periodo 1937-1938 “a invitación del Excelentísimo señor Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica” se había brindado hospitalidad a los que demandaban asilo en peligro de muerte por persecuciones radicales y políticas.¹⁴⁰ Lo anterior aunado a la hospitalidad que dio México, frente a las desgracias colectivas de España, abriendo sus puertas a los elementos republicanos que no podían estar en su patria sin peligro de sus vidas y por considerar, además, que se trataba de una aportación de fuerza humana y de raza a la nuestra en espíritu y en sangre¹⁴¹, así como el recibimiento de setecientos seis refugiados de nacionalidad polaca.¹⁴²

¹⁴⁰ Cfr. *DDd*, XXXVII Legislatura, tomo III, 1º de septiembre de 1938.

¹⁴¹ Cfr. *DDd*, XXXVII Legislatura, tomo IV, 1º de septiembre de 1939.

¹⁴² Cfr. *DDd*, XXXIX Legislatura, tomo I, 1º de septiembre de 1943.

Es importante señalar que esta figura del refugio posteriormente continuaría siendo utilizada, para recibir a extranjeros que por situaciones sociales huirán de sus países, tal es el caso de los centroamericanos.

Moisés González Navarro nos dice que “[en] 1938 se fijo (sic) en la tabla diferencial que se recibiría sin limitación de número a los nacionales de todos los países americanos y a los españoles; hasta mil de los países europeos occidentales y centrales y del Japón, cien del resto”,¹⁴³ posteriormente se incluyó a los portugueses, ampliándose incluso a todos los países europeos entre los países de inmigración ilimitada incluyendo a Filipinas.¹⁴⁴

Los extranjeros podían internarse legalmente en el país, con cualquiera de las siguientes calidades; turistas, transmigrantes, visitante, inmigrante o inmigrado (art. 60). Es de resaltarse que por primera vez se establecía como calidad migratoria el término “**Transmigrante**”, que la ley lo definía como: el extranjero que cruza el territorio nacional para dirigirse a otro país y que no podía permanecer en territorio mexicano por más de treinta días (art. 62). Esta es precisamente la regulación dirigida especialmente para aquellos que buscaran solamente transitar por nuestro país, recordemos que ya la ley de 1926 se había referido a ellos en su artículo 27 utilizando el término “extranjero en tránsito” por el territorio.

Sólo a los turistas y a los transmigrantes no se les podía autorizar el cambio de su situación migratoria, a no ser que contrajeran matrimonio con mujer mexicana contando con medios lícitos de subsistencia (arts. 67-91). Los extranjeros que fueran deportados del país por violaciones a dicha ley o a sus reglamentos no podían retornar al mismo sino con autorización expresa de la SEGOB, y después de que hubieran cumplido con las sanciones y condiciones que se les hubiera impuesto (art. 70).

¹⁴³ González Navarro, Moisés, Población y Sociedad en México (1900-1970), tomo II (Serie estudios 42), UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1974, p. 50.

¹⁴⁴ Cfr. *Idem*.

Los requisitos para poder entrar al territorio nacional que debían cumplirse previamente, comprendían básicamente los mismos a que se refería la ley de 1926, cuando hablaba de los requisitos generales de migración (V) y de los requisitos especiales para entrar al país (VI); solo debemos resaltar que se adiciona un impedimento; el no haber sido condenado por un delito infamante (fracción VI, inciso a) del art. 72). Aun cumpliendo con todos los requisitos anteriores, la SEGOB podía ordenar que se impidiera la internación de determinados extranjeros indeseables (art. 74). Lo anterior, aunado a que con motivo del desarrollo de la Segunda Guerra mundial, se habían decretado en 1942 la sus pensión de garantías, mediante la “Ley de Previsiones Generales relativa a la Suspensión de Garantías Individuales” cuyo artículo 10 sujetaba la garantía establecida en el artículo 11 constitucional a las siguientes disposiciones: la facultad del Ejecutivo Federal para determinar independientemente de las reglas establecidas por las leyes sobre salubridad y migración, los requisitos para entrar al territorio nacional o salir de él, fijando las disposiciones necesarias para acreditar que se habían satisfecho esos requisitos; la facultad para determinar las condiciones que hubieran de llenarse para viajar dentro del territorio nacional o mudar en él de residencia, fijando la documentación necesaria para acreditar que se hubieran satisfecho esos requisitos, así como la facultad de fijar el lugar de residencia de las personas que prestaren sus servicios en las organizaciones militarizadas, navales y auxiliares de ellas y sus similares o en cualquier industria, comercio o trabajo que tuviera conexión con la defensa nacional.¹⁴⁵ Con fundamento en lo anterior, se adoptaron medidas de seguridad respecto de extranjeros residentes en el país y se implantó una política inmigratoria preventiva de posibles peligros, tal es el caso de las medidas implementadas en contra de los nacionales de los países que integraban el Eje; Alemanes, Italianos y Japoneses que residían cerca de las costas y las fronteras, o en la extremidad de sitios donde su presencia se estimó indeseable, fueron trasladados a la Capital de la República y a otros lugares del interior. Las restricciones impuestas a la inmigración procedente de Europa, tenían la intención de cerrar el paso a quienes pudieran

¹⁴⁵ Véase la Ley de prevenciones generales relativa a la suspensión de garantías individuales, publicada en el *D.O.F.*, sección primera, el sábado 13 de junio de 1942.

representar algún peligro para nuestras instituciones, o para la causa que el país defendía.¹⁴⁶

Los visitantes locales debían proveerse de los documentos de identificación y del permiso de las autoridades migratorias (art. 77).

Para ser admitido como inmigrante se requería haber sido de los extranjeros considerados “adecuados” por la SEGOB, en el número y por la temporalidad necesaria o ser admisibles conforme a las tablas diferenciales sobre el número máximo de extranjeros que podían admitirse en ese año (art. 80). En la presente ley se prohibía expresamente por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores (art. 84), así; se establecía también que los patrones o empresas no debían dar ocupación a los extranjeros que previamente no les comprobaran encontrarse legalmente en el país, la infracción a lo anterior se castigaba con multa o en su defecto con el arresto correspondiente (art. 85). Los transportes marítimos no podían conducir, a ningún lugar del territorio nacional a los extranjeros que arribaren sin someterse antes al examen de las autoridades de migración más próximas al punto que tocaren al internarse en aguas territoriales. Asimismo, ninguno de dichos transportes podía conducir pasajeros, nacionales o extranjeros, fuera del territorio nacional, si no habían sido examinados previamente por los oficiales del ramo más próximo al lugar de salida (art. 101).

Todos los extranjeros en tránsito que desembarcaren en puerto, sin llevar la tarjeta de identificación que se prevenía en el reglamento de esta ley, serían obligados a reembarcarse inmediatamente (art. 110). Los extranjeros cuya inmigración estuviere prohibida y que encontrándose en tránsito, desembarcaren en algún puerto nacional, con objeto de visitarlo, y permanecieran en tierra después de la salida del barco en que hicieron la travesía, sin ocurrir dentro de las veinticuatro horas siguientes a justificarse en la oficina de migración respectiva, serían conducidos al lugar que designare la Secretaría de Gobernación, para ser

¹⁴⁶ Cfr. *DDd*, XXXVIII Legislatura, tomo I, martes 1º de septiembre de 1942.

reembarcados en su oportunidad, sin perjuicio de aplicarles la sanción correspondiente (art. 111). La deportación de los extranjeros que ilegalmente hubieran entrado a la República por vías terrestres, si no procediere efectuarla a costa de las empresas de transportes, se haría por cuenta del interesado, o en caso de insolvencia, a cargo del gobierno (art. 121).

Como una de las innovaciones de esta ley se establece la Cédula de Identidad.

El extranjero que entrara ilegalmente al país, o contraviniera las disposiciones que dictare la SEGOB, pagaría la multa que se le impusiera, y además, sería deportado si la SEGOB lo determinare (art. 185).

A los individuos que auxiliaren o aconsejaren a cualquier persona para violar las disposiciones de esta ley, los reglamentos respectivos, o las disposiciones migratorias de países extranjeros, en materias que no constituyeran delito, serían castigadas administrativamente con multa hasta de mil pesos, o arresto hasta por treinta y seis horas. Si el infractor no pagare la multa, se permutaría ésta por el arresto correspondiente (art. 198).

En el año de 1945 el Presidente Manuel Ávila Camacho presentó una iniciativa de Ley General de Población, cuyo propósito se decía, era;

“ajustar a las realidades del presente, derivadas del fenómeno de la posguerra, la conducta del Estado ante los problemas demográficos que México confronta, y poder tomar de este modo, con amplia determinación, todas las medidas previsibles que tienden a fijar, al propio tiempo que la más adecuada política migratoria, imbuida de un propósito lleno de humanidad y comprensión, la defensa de la población nacional”.¹⁴⁷

En la elaboración del presente proyecto, se habían tomado en consideración

¹⁴⁷ AH y ML, Congreso: XXXIX, libro: 166, expediente: 0141, foja: 551.

las conclusiones del Primer Congreso Demográfico Interamericano. Asimismo se señalaba que el proyecto no era discriminatorio en el aspecto racial, sino que se dirigía fundamentalmente a una más eficaz selección de los inmigrantes sin lesionar los intereses de nuestros connacionales sino defendiéndolos de una inmigración no controlada.¹⁴⁸ Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión, y sin embargo no se promulgó y publicó en el D.O.F., sino que en su lugar, el 1º de agosto de 1946 se publicó en el D.O.F. un “acuerdo” que estableció las normas provisionales para la internación, inscripción y cambio de calidad migratoria de extranjeros, y que respecto del migrante de tránsito señalaba lo siguiente:

“ACUERDO:

En tanto se promulga la nueva Ley General de Población y se decreta su Reglamento respectivo, las internaciones de inmigrantes extranjeros y su inscripción en el Registro Nacional de Extranjeros, así como sus cambios de calidad migratorias, se sujetarán a las normas siguientes:

I...

(...)

IV.- Las solicitudes para la admisión de visitantes, turistas y transmigrantes o transeúntes, serán resueltas directamente por el Departamento de Migración, previo el acuerdo de las autoridades superiores de la Secretaría.”¹⁴⁹

Por lo tanto éste acuerdo estuvo vigente hasta la publicación y entrada en vigor de la Ley General de Población de 1947.

2.3.5. Ley General de Población de 1947¹⁵⁰

¹⁴⁸ Cfr. *AH y ML*, Congreso: XXXIX, libro: 166, expediente: 0141, foja: 551.

¹⁴⁹ D.O.F., tomo CLVII, núm.28, jueves 1º de agosto de 1946, p. 2.

¹⁵⁰ La *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2002*, que publica el INM, hace referencia a que esta iniciativa fue presentada el 28 de diciembre de 1945 en la Cámara de Diputados, sin embargo de la investigación que realizamos encontramos que lo anterior no es correcto, ya que del Diario de Debates de dicha fecha no se desprende dato alguno al respecto, sino que es el 31 de diciembre del mismo año cuando se aprueba por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la propuesta del Presidente de convocar a dicho Congreso, a un período extraordinario, para discutir y en su caso aprobar un conjunto de proyectos de iniciativas de ley dentro de las cuales que se encontraba la Ley General de Población, iniciativa enviada por el Presidente de

La terminación de la Segunda Guerra Mundial representaba una esperanza por encontrar la paz entre los países. Sin embargo la misma había dejado sus estragos, ya que como nos dice Pedro G. Labariega V.; “los países entraron en desconfianza y se vieron en la imperiosa necesidad de comenzar a controlar y restringir el acceso de toda persona proveniente del exterior, así como a controlar la salida de sus nacionales. Todo esto, con el afán de que existiera en lo posible una seguridad nacional.”¹⁵¹

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley General de Población que había sido presentada en 1947 por el Presidente Miguel Alemán Valdez se señalaba; que la aplicación de la Ley General de Población del 24 de agosto de 1936 había demostrado tener algunas lagunas que era necesario llenar, ya que en la práctica se habían traducido en obstáculos, muchas veces insuperables, para el buen desarrollo de la política demográfica de la nación, por lo tanto se hacía necesario incorporar a la legislación sobre la materia las disposiciones que la experiencia aconseja con el doble propósito de dar las mayores facilidades al Ejecutivo Federal para tener un control efectivo de la población extranjera y al mismo tiempo establecer los medios

la República Manuel Ávila Camacho. Posteriormente, el 07 enero de 1946 lo recibe la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, el 10 de enero de 1946 emite su Dictamen en sentido afirmativo y el 11 del referido mes y año queda aprobado. El 12 de enero se lo envían a la Cámara de Senadores quien lo turnó a la Primera Comisión de Gobernación, emitiendo su dictamen en sentido afirmativo el 17 de enero de 1946. Sin embargo no se promulgó ni publicó la Ley General de Población en el D.O.F., sino que el 1º de agosto de 1946 se publicó en el D.O.F. un acuerdo que estableció normas provisionales para la internación, inscripción y cambio de calidad migratoria de extranjeros. Estando así las cosas, concluyó el respectivo sexenio, y el nuevo Presidente, Miguel Alemán Valdez, presentó una nueva iniciativa de Ley General de Población ante el Senado quien la recibió, aprobó y envió a la Cámara de Diputados el 18 de diciembre de 1947. La exposición de motivos que se señala en la Compilación de leyes que publica en INM, se refiere a la iniciativa que había presentado Manuel Ávila Camacho, pero como vimos ésta no se publicó en el D.O.F.. En cambio la que sí se publicó y por consecuencia vino a abrogar la ley de 1936, es la ley cuya iniciativa fue presentada por Miguel Alemán Valdez. Véase, *AH* y *ML*, Congreso: XL, libro: 169, expediente: 161, foja: 39. El 27 de diciembre de 1947 fue publicada en el D.O.F., y entro en vigor tres días después de dicha fecha.

¹⁵¹ Pedro G. Labariega V., “VISA”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, México, tomo P-Z, Editorial UNAM-Porrúa, 2005, p. 3898.

adecuados para la expedita resolución de todos los problemas demográficos y migratorios, pero además se señalaba; que por virtud de la reciente Ley sobre Turismo aprobada por el H. Congreso de la Unión, había quedado desligada esta parte de la demografía nacional de la Ley General de Población y era necesario coordinar y redactar adecuadamente el articulado de la ley, suprimiendo todo aquello que se refiriera al turismo.¹⁵²

Los problemas demográficos que requerían solución eran casi los mismos que señalaba la ley de 1936, solo que se eliminaba uno en la nueva ley; el que hacía referencia a la protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señalaba dicha ley de 1936 (art. 2º).

En esta ley se continúa hablando de una política demográfica nacional (art. 3º), pero ahora se establecía que el aumento de la población debía procurarse sólo por el crecimiento natural, y por la inmigración (art. 4º), eliminando la repatriación contemplada en la ley anterior, como vía para lograr dicho aumento.

Se facilitaría la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y que fueran fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país. Esta inmigración quedaría sujeta a las disposiciones que en cada caso dictare la SEGOB consultando cuando lo juzgare pertinente, la opinión de otras dependencias del Ejecutivo (art. 7º). Se seguía contemplando al Consejo Consultivo de Población antes adscrita a la Dirección General de Población, ahora como dependencia directa de la SEGOB (art. 9º).

La SEGOB por causas de interés público, podía suspender o cancelar definitivamente la admisión de extranjeros cuya internación pudiera poner en peligro el equilibrio económico o social de la república (art. 14).

¹⁵² Cfr. AH y ML, Congreso: XL, libro: 169, expediente: 161, foja: 42.

Los servicios de migración se dividían en; central e interior, de puertos y fronteras, y exterior (art. 29).

Se contemplaba, al igual que en la ley anterior, la posibilidad de admitir provisionalmente por las autoridades de migración a los extranjeros que vinieran huyendo de persecuciones políticas, con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras se resolvía su situación por la SEGOB, pero con dos modificaciones; ya no se establecía la necesidad de “previa identificación” y dicha admisión se contempla expresamente sólo para extranjeros que vinieran de países americanos (art. 41).

Se simplificaban las calidades migratorias creando exclusivamente las de “Inmigrante” y “No inmigrante” (art. 42), éstos últimos –antes clasificados en turistas, visitantes, y transmigrantes – deberían abandonar el país sin aspirar a residir en México, si desde el extranjero no llenaban los forzosos requisitos que se imponían a quienes no sólo deseaban venir a México, sino convertirse en elementos útiles a la comunidad mexicana.¹⁵³

Dicha ley definía en el artículo 43 al inmigrante como; “el extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.” A los mismos se les aceptaría hasta por cinco años y tenían la obligación de comprobar, que estaban cumpliendo con las condiciones que les habían sido señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones, a fin de refrendar, si procediere su documentación migratoria (art. 45). Sobre lo anterior, en 1949 se adicionó lo siguiente: “En caso de que durante la temporalidad concedida dejare de satisfacer la condición a que está supeditada la estancia en el país de un inmigrante, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de los 15 días siguientes, y dentro de los treinta días salir del

¹⁵³ Cfr. *AH y ML*, Congreso: XXXIX, libro: 166, expediente: 0141, fojas: 554-555.

país de forma definitiva, cancelándose su documentación migratoria.”¹⁵⁴

Por su parte el artículo 50 establecía quién era considerado como “No inmigrante” para los efectos de la ley;

“el extranjero que con permiso de la Secretaria de Gobernación se interna en el país, temporalmente:

I.- Con móviles de recreo.

II.- En tránsito para otro país.

III.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística o deportiva o cualquiera otra temporal, lícita y honesta, y

IV.- Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas.”

Con las reformas de 1960 a la Ley General de Población, se cambió la denominación de la fracción II “**En tránsito para otro país**” por el de “**transmigrante**”.¹⁵⁵

Correspondía a la Secretaría de Gobernación la facultad de autorizar la internación de los No inmigrantes a que se refería el artículo 50 de la ley; pero cuando lo juzgare conveniente podía, mediante acuerdos expresos, atribuir esta facultad a los funcionarios del servicio exterior, a los delegados de la Secretaría en el extranjero y a los jefes de población, para que autorizaran la internación, pudiendo en los mismos acuerdos establecer limitaciones o modalidades a esta facultad. Para su internación en la república, los no inmigrantes también debían llenar los requisitos enumerados en el artículo 59 de la ley.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Decreto de reforma de diversos artículos de la Ley General de Población, D.O.F., tomo CLXXVII, núm. 49, martes 27 de diciembre de 1949.

¹⁵⁵ Decreto que reforma la Ley General de Población, publicado en el D.O.F., Tomo CCXLIII, sección primera, 30 de diciembre de 1960.

¹⁵⁶ Cfr. Artículo 69 del Reglamento de la Ley General de Población, D.O.F., tomo CLXXX, núm. 2, del jueves 04 de mayo de 1950. En este mismo sentido, el Reglamento de 1962 establecía que para su internación en la República, los no inmigrantes también debían llenar los requisitos señalados en el artículo 59 de la Ley de General de Población (art. 68). Véase, D.O.F., tomo CCLII, sección segunda, No. 2, jueves 03 de mayo de 1962.

Como podemos ver, el migrante, extranjero en tránsito o transmigrante, quedaba comprendido dentro de la calidad de “No inmigrante”, y la autorización que se le otorgaba era hasta por el lapso de treinta días (art. 51), además no se le autorizaba el cambio de dicha calidad migratoria (art. 52).

El artículo 71 del reglamento de 1950 establecía que la internación en la República de extranjeros en tránsito para otro país, se regiría por las siguientes disposiciones:

I.- La autorización de ingreso se concederá hasta por 30 días improrrogables.

II.- Los transmigrantes en ningún caso podrán cambiar su calidad migratoria.

III.- Deberán acreditar la admisión al país de su destino final, y, en su caso, el permiso para transitar por los países limítrofes de la República, si alguno de ellos quedare comprendido en su ruta.

IV.- En ningún caso se autorizará el tránsito del extranjero que no tenga permiso de admisión al país a donde se dirige y de tránsito en los limítrofes comprendidos en su ruta. Las circunstancias a que se refieren esta fracción y la anterior, se acreditarán ante la Ofician o Consulado que expida el documento migratorio y ante las oficinas de población del puerto de entrada; pero si la Secretaría lo juzga conveniente, podrá exigir que se acrediten previamente ante el Servicio Central.

V.- A los transmigrantes se les recogerá su documentación migratoria en el puerto de salida cuando abandonen el país, misma que se remitirá al Servicio Central.”¹⁵⁷

Así, al migrante que buscaba solamente transitar por territorio mexicano ya no sólo se le exigía acreditar su posible admisión al país de destino, sino que se adicionaba el requisito del permiso para transitar por los países limítrofes a la República.

En el año de 1950 el Presidente de la República Miguel Alemán Valdés informaba a la nación el número de transmigrantes que habían cruzado el territorio

¹⁵⁷ El Reglamento de 1962 de la Ley General de Población en su artículo 70, establecía básicamente lo mismo, a excepción de que señalaba que los transmigrantes no solo no podrían cambiar de “calidad”, sino también de “característica” migratoria.

nacional dentro del período del 1º de septiembre de 1949 al 31 de agosto de 1950; “once mil trescientas personas”.¹⁵⁸

El “no inmigrante” que contrajera matrimonio con mexicano por nacimiento podría adquirir la calidad de inmigrante que conservaría mientras subsistiera el vínculo matrimonial. Igual calidad podía adquirir cuando tuviera hijos nacidos en el país, conservándola, mientras éstos fueran menores de edad y estuvieran bajo su dependencia económica. En ambos casos necesitaba cumplir con los requisitos que señalaren el reglamento de la ley y la SEGOB. (art. 49).

Como una novedad se establecía que las autoridades de migración podían autorizar el ingreso al país de los extranjeros que desearan permanecer en los puertos marítimos o fronterizos, o visitar las Ciudades mexicanas limítrofes. Este permiso no podía exceder de tres días (art. 54). También se establecía como facultad de la SEGOB cuando lo juzgare conveniente, fijar las cuotas de internación de extranjeros, bien por nacionalidades, por calidades migratorias o por actividades (art. 58). Para internarse en la República, los extranjeros debían; rendir a las autoridades de migración los informes que les pidieran; identificarse por medio de los documentos conducentes, y en su caso, acreditar su calidad migratoria, llenar los requisitos que se fijaren en sus permisos de internación (art. 59).

Se prohibía dar ocupación a extranjeros que no comprobaran previamente su legal estancia en el país y estuvieran autorizados para trabajar por la SEGOB (art. 63).

Es la primera vez que se contempla la figura del inmigrado; el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país (art. 64), ya sea que se tratara de inmigrantes que hubieran residido legalmente en el país los cinco años próximos anteriores o los extranjeros que hubieran permanecido en territorio nacional, sin llenar los requisitos legales, si comprobaren haber residido en el país durante los

¹⁵⁸ *DDd*, XLI Legislatura, tomo I, 1º de septiembre de 1950.

diez años próximos anteriores (art. 65).

También se establecía que los oficiales del registro civil no celebrarían ningún acto del estado civil en que interviniera algún extranjero sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonio de extranjeros con mexicanos debían exigir además la autorización de la SEGOB (art. 70).

La oficina federal, las de los estados y municipios, así como los notarios públicos y corredores de comercio, estaban obligados a exigir a los extranjeros que tramitaren ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprobaran su legal estancia en el país (art. 71). Asimismo, ahora se señalaba que, todas las autoridades judiciales del país estaban obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación, la filiación de los extranjeros, que se encontraran sujetos a proceso, en el momento de abrirse éste, indicando además la falta o delito de que fueran presuntos responsables, y la resolución definitiva que se dictare (art. 72).

La fuerza pública, federal y local, prestaría su colaboración a los funcionarios de migración cuando solicitaran su auxilio para hacer cumplir las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y los acuerdos que conforme a ellos se dictaren (art. 73).

Es de destacar que es en esta ley donde se comienza a utilizar el término **“estaciones migratorias”** refiriéndose a la posibilidad de su establecimiento para la estancia provisional de extranjeros que llegaren por puerto de mar carentes de algún requisito que no pudieran satisfacer en el momento de examen (art. 74).

Respecto de las sanciones hay que decir que se establecía que a las personas que auxiliaren o aconsejaren a cualquier individuo para violar las disposiciones de la ley, y sus reglamentos, en materia que no constituyeran delito, serían castigados con multa hasta de \$1,000.00 o arresto hasta por quince días (art. 91). El extranjero que declarare falsamente ante las autoridades de la SEGOB o sus

auxiliares, sería deportado, sin perjuicio de aplicarle la pena que señalare el Código Penal, según el caso (art. 94); a las empresas de transportes que internarán al país a extranjeros sin documentación migratoria o con documentación defectuosa, serían sancionadas con multa de \$500.00 a \$3,000.00 (art. 96).¹⁵⁹

Respecto de los extranjeros que se encontraren en tránsito y que desembarcaren en algún puerto nacional y permanecieren en tierra después de la salida del buque o aeroplano en que hacían la travesía, sin ocurrir “dentro de las veinticuatro horas siguientes”¹⁶⁰ a justificarse en la oficina de migración respectiva, serían conducidos al lugar que designare la Secretaría de Gobernación, para ser reembarcados en su oportunidad, sin perjuicio de aplicarles multa de \$100.00 a \$1,000.00 o arresto hasta por quince días (arts. 79 y 97).

Las reformas de 1960 a la presente ley establecieron un nuevo tipo delictivo; “Se impondrá una pena de seis meses a cinco años de prisión o multa de \$500.00 a \$5,000.00 a los mexicanos que contraigan matrimonio con extranjeros sólo con el objeto de que éstos puedan radicar en el país acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente sin perjuicio de que sea expulsado del país.”¹⁶¹

A los extranjeros que habiendo sido rechazados por los empleados o funcionarios de migración, o teniendo algún impedimento legal para internarse al país, lo hicieren, se les imponía la pena de seis meses a dos años de prisión. Cumplida la pena antes señalada sería deportados (art. 105).¹⁶²

¹⁵⁹ En 1949 se eliminó la expresión “o con documentación defectuosa”, y se cambió la multa para establecer la de “\$500.00 a \$5,000.00”. Al respecto consúltese el D.O.F., tomo CLXXVII, del 27 de diciembre de 1949.

¹⁶⁰ Posteriormente se estableció que debían presentarse “inmediatamente a la Oficina de Migración correspondiente”. Véase, D.O.F., tomo CLXXVII, 27 de diciembre de 1949.

¹⁶¹ Decreto que reforma la Ley General de Población (artículo 98), D.O.F., tomo CCXLIII, Sección Primera, 30 de diciembre de 1960.

¹⁶² En 1949 se sustituyó lo anterior para establecer lo siguiente:

“Artículo 105.- Se impondrá una pena de 6 meses a 3 años de prisión a los extranjeros que se internen ilegalmente al país, con excepción de los nacionales de los países vecinos que visiten las

Se establecía la pena de dos a cinco años de prisión y multa hasta de \$5,000.00, a los extranjeros que habiendo sido deportados o expulsados se internaren nuevamente al territorio nacional sin tener para ello autorización previa de la SEGOB, y no hicieren constar a su reingreso que habían sido deportados o expulsados (art. 106). Este artículo fue modificado en 1960 para aumentar la pena de uno a diez años de prisión, además de seguir contemplando la misma multa.¹⁶³

A los que por encontrarse ilegalmente en el país, ya sea que carecieran de documentación migratoria o la tuvieran irregular y la SEGOB hubiera ordenado expresamente su salida y permanecieran en el territorio nacional se les impondría la pena de seis meses a dos años de prisión. Una vez cumplida la pena eran deportados (art. 107). A las personas que auxiliaren, encubrieran, o que en cualquier forma directa o indirectamente ayudaren a cometer los delitos previstos en los artículos anteriores, se les imponía la pena de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de \$5,000.00, si se trataran de extranjeros, además, serían deportados (art. 109).

Es importante destacar dos artículos transitorios que contemplaba la presente ley;

El artículo 4º que facultaba a la Secretaría de Gobernación para interpretar, por medio de disposiciones generales, los casos dudosos que se presentaren en la aplicación de esta ley y sus reglamentos, además;

El artículo 6º que autorizaba a la Secretaría de Gobernación para regular la situación migratoria de los extranjeros que con motivo de la reciente Guerra Mundial

poblaciones fronterizas, sin perjuicio de las sanciones administrativas en que éstos pueden incurrir. El ejercicio de esta acción penal por parte del Ministerio Público estará sujeto a la denuncia que en cada caso le haga la Secretaría de Gobernación por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario. En todo caso los extranjeros comprendidos en este precepto serán deportados." Véase, D.O.F., tomo CLXXVII, 27 de diciembre de 1949.

¹⁶³ Decreto que reforma la Ley General de Población (artículo 97), D.O.F., tomo CCXLIII, Sección Primera, 30 de diciembre de 1960.

o causa distinta de fuerza mayor se encontraren en el país, siempre que llenaren los requisitos de ésta ley, sus reglamentos, y los que la propia Secretaría señalare. Así durante el plazo concedido, dichos extranjeros debían promover su regularización. A los que no lo hicieren se les imponía multa y en su caso la deportación.

Destaca también el nuevo contenido del artículo 112, establecido con las reformas de 1960, el cual establecía la necesidad de querrela por parte de la SEGOB, para que el Ministerio Público ejercitara la acción penal cuando de los delitos comprendidos en la Ley General de Población se tratara.¹⁶⁴

2.3.6. Ley General de Población de 1974¹⁶⁵

El Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez envió la iniciativa de una nueva Ley General de Población, en la que se destacaba la necesidad de la incorporación de la población al desarrollo nacional, debiendo regularse jurídicamente las transformaciones que había experimentado la sociedad. Por tal motivo, se decía; “es conveniente estabilizar racionalmente la población”.¹⁶⁶

En esos momentos nuestro país contaba con cincuenta y seis millones de habitantes, y se preveía que se duplicara la población en sólo veinte años, por tal motivo la preocupación por las cuestiones demográficas y como consecuencia el indebido uso de los recursos naturales era el tema preocupante, que se trataba de

¹⁶⁴ Ciertamente el antecedente se remonta a la reforma de 1949 de la Ley General de Población, publicada en el D.O.F., el martes 27 de diciembre de 1949. Véanse los artículos 105 a 107 de dicha reforma.

¹⁶⁵ La iniciativa de Ley General de Población fue presentada en la sesión de la Cámara de Diputados el jueves 13 de septiembre de 1973, aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 1973. Al respecto consúltese, el *DDd*, XLIX Legislatura, tomo I, 13 de septiembre de 1973, así como http://www.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1973_08_27-1973_12_31/1973_12_11_O.pdf. Su publicación en el D.O.F. se realizó el 07 de enero de 1974 y entró en vigor a los 30 días naturales posteriores a su publicación.

¹⁶⁶ *DDd*, XLIX Legislatura, tomo I, 13 septiembre de 1973, p. 7.

llevar a una política demográfica que se adecuara a la realidad de la época.¹⁶⁷

Respecto de la política migratoria se establecía que ésta debía dirigirse “a la debida satisfacción de los intereses nacionales: restrictiva, cuando sea necesario proteger, con particular énfasis, la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, por el contrario, en la medida en que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la Nación.”¹⁶⁸

El objeto de la ley era regular los fenómenos que afectaran a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participara justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social (art. 1º).

En el artículo 7º se señalaba que respecto a la materia migratoria, a la SEGOB le correspondía organizar y coordinar los distintos servicios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; la aplicación de esta ley y su reglamento, etcétera. “En el ejercicio de estas facultades, la Secretaria de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley.”¹⁶⁹ En el artículo 10 se le otorgaba facultades a la SEGOB para regular el tránsito de personas.

Los nacionales y extranjeros para entrar y salir del país, debían llenar los requisitos exigidos por esta Ley General de Población, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables (art. 13).

El servicio de migración tenía exclusivamente prioridad, con excepción del de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo

¹⁶⁷ Cfr. *DDd*, XLIX Legislatura, tomo I, 13 septiembre de 1973, p. 7.

¹⁶⁸ *DDd*, XLIX Legislatura, tomo I, 13 de septiembre de 1973, p. 8.

¹⁶⁹ Este último enunciado fue adicionado a la ley en 1990. Ver, *D.O.F.*, 17 de julio de 1990, p. 4.

hicieran (art. 16), pero posteriormente se le adhirió en estas labores a la Policía Federal Preventiva.¹⁷⁰ Lo mismo puede decirse de la inspección de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tuvieran carácter internacional, a excepción de los servicios de sanidad, lo anterior quedaba a cargo de la Policía Federal Preventiva.¹⁷¹

Los extranjeros que encontrándose en tránsito, desembarcaran con autorización del servicio de migración en algún puerto nacional y permanecieran en tierra sin autorización legal por causas ajenas a su voluntad después de la salida del buque o aeronave en que hicieran la travesía, debían presentarse inmediatamente ante la oficina de migración correspondiente. En este caso dicha oficina tomaría las medidas conducentes a su inmediata salida (art. 26), pero además se establecía multa hasta por un mil pesos o arresto hasta por treinta y seis horas. Si el infractor no pagare la multa impuesta, se permutaría ésta por el arresto correspondiente, que no excedería en ningún caso de quince días (art. 115).¹⁷² Se establecía la prohibición de permitir la visita a algún transporte marítimo en tránsito internacional, sin la autorización previa de las autoridades de migración y las sanitarias (art. 30).

La SEGOB fijaría, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podría permitirse al país (art. 32), además de las condiciones que estimare convenientes respecto a las actividades a que habrían de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia (art. 34).

Los extranjeros que sufrieran de persecuciones políticas serían admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la SEGOB resolvía cada

¹⁷⁰ *Cfr.* Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales. "artículo tercero.- se reforman los artículos 16, 17 y 151 párrafo primero de la ley general de población", *D.O.F.*, 04 de enero de 1999, artículo 16.

¹⁷¹ *Cfr.* *D.O.F.*, 04 de enero de 1999, artículo 17.

¹⁷² Esta multa fue sustituida por "hasta cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, o bien arresto hasta por treinta y seis horas si no pagare la multa." Véase *D.O.F.*, 08 de noviembre de 1996, (art. 135).

caso (art. 35); pero también serían admitidos aquellos que huyeran de su país de origen; los refugiados, a los cuales la Secretaria de Gobernación podía dispensar de la sanción a que se hubieran hecho acreedores por su internación ilegal al país.¹⁷³

La actual ley continúa con la clasificación de los extranjeros en dos calidades; No inmigrante e inmigrante (art. 41). Estableciendo que el primero, el No inmigrante “es el extranjero que con permiso de la Secretaria de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:” turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional (art. 42).

El reglamento de 1976¹⁷⁴ establecía que toda autorización para que un extranjero fuera admitido en el país como No inmigrante debía ser concedida por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor, o a quienes delegaran facultad de acuerdo al reglamento para autorizar la internación de extranjeros en esta calidad.¹⁷⁵

En los trámites migratorios relacionados con los “No Inmigrantes”, en las categorías de turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, estudiante, visitante distinguido y corresponsal, y con los inmigrantes en todas sus características, la autoridad migratoria debía dictar resolución a las solicitudes realizadas por extranjeras o extranjeros en un plazo no mayor a treinta días

¹⁷³ *Cfr. D.O.F.*, martes 17 de julio de 1990, artículo 35 y 42, fracción VI, pp. 4-5. En 2011 el artículo 35 y la fracción 6 del artículo 42 fueron derogados, ya que en esa fecha se expidió la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, véase, *D.O.F.* 27 de enero de 2011.

¹⁷⁴ Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el *D.O.F.*, tomo; CCCXXXIX, 17 de noviembre de 1976.

¹⁷⁵ *Cfr.* Reglamento de 1974, art 96. En el artículo 82 del reglamento de 1992 se estableció básicamente lo mismo, solo que en lugar de hablar de Oficial Mayor se refería al Director General de Servicios Migratorios y que las respectivas facultades podrían ser delegadas a las autoridades que determinare el Secretario o el Subsecretario. En cambio en el reglamento de 2000 el Director General, pasó a ser sustituido por el Comisionado (artículo 159).

naturales.¹⁷⁶

Respecto al transmigrante, la ley lo definía de la siguiente forma; “En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días” (art. 42, frac. II), prohibiéndosele el cambio de calidad o característica migratoria (art. 59). Además el reglamento establecía que esos treinta días eran improrrogables, así como que en ningún caso se autorizaría su internación cuando careciera de permiso de admisión al país hacia donde se dirigiere y del permiso de tránsito en los países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta. Estas circunstancias se debían acreditar ante la oficina de población del puerto de entrada, pero si la Secretaría lo juzgare conveniente, podría exigir que se acreditaran previamente ante el servicio central.¹⁷⁷

Mediante reforma de 1990 al artículo 66, se estableció la prohibición al transmigrante para adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos.¹⁷⁸

Los Jueces u Oficiales del Registro Civil tenían prohibido celebrar algún acto del estado civil en que interviniera algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, debían exigir además la autorización de la Secretaría de

¹⁷⁶ Cfr. Primer párrafo del artículo 146, modificado por el Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 146 y se adiciona el inciso b), pasando el actual inciso b), a ser el inciso c), de la fracción I del artículo 158 del Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el *D.O.F.*, el 29 de noviembre de 2006. Hasta antes de esta reforma no se contemplaba en dicho artículo a los “No inmigrantes”, y por supuesto tampoco al “trasmigrante”.

¹⁷⁷ Cfr. Artículo 98 fracciones 1 y 3 del reglamento de 1976. El reglamento de 1992 en su artículo 84 contemplaba básicamente lo mismo a excepción de que deroga éste último enunciado. En comparación con el reglamento de 1992, el de 2000 presenta dos cambios; una cuestión de género; al señalar, respecto de los transmigrantes, la “internación de extranjeros y extranjeras en tránsito”... el otro punto es que especifica el momento en el cual comenzaran a ser contados los 30 días improrrogables de la autorización concedida para su tránsito por nuestro país; “a partir de su expedición” (art. 161).

¹⁷⁸ Cfr. *D.O.F.*, 17 de julio de 1990, p. 4.

Gobernación (art. 68).

En 2010 se realizaron reformas importantes sobre la materia migratoria, para establecer que no se podía negar o restringir a los extranjeros que lo requirieran, cualquiera que fuera su situación migratoria, la atención de quejas en materia de derechos humanos y la procuración de justicia en todos los niveles, siempre y cuando cumplieran con los requisitos establecidos en las disposiciones legales aplicables. Asimismo, se estableció que los extranjeros tendrían derecho a ser auxiliados en el caso de desastres, como también a recibir la atención médica que requirieran por enfermedades o accidentes que pusieran en riesgo su vida. Lo anterior, independientemente de su situación migratoria.¹⁷⁹

El artículo 74 establecía la prohibición de dar ocupación a extranjeros que no comprobaran previamente su legal estancia en el país y sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio (art. 74).

Entre las sanciones que se establecían debemos destacar las siguientes: multa hasta de un mil pesos¹⁸⁰ o arresto hasta por treinta y seis horas, al que auxiliare, encubriera o aconsejare a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta ley y su reglamento en materia que no constituyera delito. Si el infractor no pagare la multa impuesta, se permutaría ésta por el arresto correspondiente, que no debía exceder en ningún caso de quince días (art. 95).

Al extranjero que no hubiera cumplido la orden de salida declarada por la SEGOB dentro del plazo que para el efecto se le hubiera fijado, por haber sido cancelada su calidad migratoria, se establecía una multa hasta de cinco mil pesos (art. 97).

¹⁷⁹ Cfr. Adición realizada al artículo 67. *D.O.F.*, lunes 22 de noviembre de 2010.

¹⁸⁰ Esta multa fue sustituida posteriormente por “hasta de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta”. Cfr. *D.O.F.* 08 de noviembre de 1996.

El extranjero que proporcionare a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria o hiciera “uso de un documento falso o alterado”¹⁸¹ se le impondrían las sanciones previstas en el Código Penal, además de ser expulsado del país o repatriado a su país de origen si existiere convenio con este último, sin perjuicio de que se le aplicaran las demás penas previstas en los artículos aplicables.¹⁸²

Al extranjero que se internara ilegalmente en el país se le imponía la pena de hasta dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos (art. 103).¹⁸³

A diferencia de la ley anterior que establecía una pena de dos a cinco años de prisión y multa hasta de \$5,000.00 (art. 106), la actual ley establecía que al extranjero que habiendo sido expulsado, se internare nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión, se le aplicaría la pena de hasta diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos. Igual sanción se aplicaría al extranjero que no expresare u ocultare su condición de expulsado para que se le autorizara y obtuviera nuevo permiso de internación (art. 93).¹⁸⁴

¹⁸¹ Adicionado, con la reforma de 2008. *Cfr.* en el *D.O.F.*, el lunes, 21 de julio de 2008, artículo 118 penúltimo párrafo.

¹⁸² *Cfr.* *D.O.F.*, lunes, 21 de julio de 2008, artículo 125. Anteriormente se señalaba, que se le cancelaría su calidad migratoria y sería expulsado (art. 105).

¹⁸³ Con la reforma de 2008, se despenalizó lo anterior, y solo quedó establecida la multa “de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”. Véase, *D.O.F.*, lunes, 21 de julio de 2008, artículo 118, inciso f). En 2011 se adicionó lo siguiente; “salvo los casos previstos en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, véase, *D.O.F.*, 27 de enero de 2011.

¹⁸⁴ Con la reforma de 2008, se despenalizó lo anterior, y solo quedó establecida la multa “de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”, véase, *D.O.F.*, 21 de julio de 2008, artículo 118 incisos a) y b).

El extranjero que hubiera sido expulsado, solamente podría ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación, del Subsecretario, o del Oficial Mayor de la misma Secretaría (art. 106).¹⁸⁵

Se contemplaba la pena de hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos¹⁸⁶ al mexicano y extranjero que contrajera matrimonio con extranjero o mexicano respectivamente, sólo con el objeto de que el extranjero pudiera radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la ley establecía para estos casos (art. 107).

Otra de las novedades es el establecimiento de la pena de hasta seis años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encontrare ilegalmente en el mismo (art. 99).¹⁸⁷ Las empresas navieras o aéreas que transportaren al país, extranjeros sin documentación migratoria vigente, serían sancionadas con multa hasta de cinco mil pesos, sin perjuicio de que el extranjero de que se tratare, sería rechazado y de que la empresa lo regresare, por su cuenta, al lugar de su procedencia (art. 112). También es importante señalar la incorporación de un nuevo tipo delictivo que establecía la pena de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos a la persona que sin permiso legal de autoridad competente, por cuenta propia o ajena, pretendiera introducir o introdujera ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país (art. 118), “o

¹⁸⁵ Con la reforma de 1990, se suprimió de dicha facultad al oficial mayor de la secretaria de gobernación. *D.O.F.*, martes 17 de julio de 1990 (artículo 106).

¹⁸⁶ Posteriormente se despenalizó lo anterior, y se diferenció la multa que correspondía a los extranjeros de la de los mexicanos; para los primeros se estableció la multa de “veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal” y para los mexicanos “de cien a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”. Véase, *D.O.F.*, lunes, 21 de julio de 2008, artículo 118, inciso g) y artículo 127.

¹⁸⁷ Con la reforma de 2008, se despenalizó lo anterior, y solo quedó establecida la multa “de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”. Véase, *D.O.F.*, 21 de julio de 2008, artículo 118 inciso c).

los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.”¹⁸⁸

Para quien a sabiendas proporcionare los medios, se prestare o sirviera para llevar a cabo las conductas descritas en este artículo 118, se establecía la pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que estuviera vigente en el Distrito federal.¹⁸⁹

Mediante la reforma publicada en el D.O.F. el 08 de noviembre de 1996 se adicionan dos capítulos al contenido original de la ley de 1974; el Capítulo IX denominado “Del Procedimiento Migratorio” y el Capítulo X titulado “Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia”, se modifica el artículo 126, buscando evitar el carácter definitivo que se le daba en todos los casos a la expulsión. Así, en los casos en que se atentara en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión era definitiva. En todos los demás casos la SEGOB señalaría el período durante el cual el extranjero no debía reingresar al país. Durante dicho período, sólo

¹⁸⁸ Adición realizada al artículo 118, con la publicación de la reforma en el *D.O.F.*, el 17 de julio de 1990. Lo anterior fue modificado por reforma publicada en el *D.O.F.* el 08 de noviembre de 1996 para establecer lo siguiente;

“Art. 138.-Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.”

En el año de 2010, la pena y multa a que se refiere el párrafo primero fue aumentada, “de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”, así mismo se adicionó al párrafo cuarto la expresión “o cuando sean sometidos a tratos inhumanos que vulneren sus derechos fundamentales”. Véase, *D.O.F.*, 02 de julio de 2010. En dicha ocasión también se estableció que la persecución de este delito procedería de oficio, quedando obligada la autoridad migratoria a proporcionar al Ministerio Público Federal, todos los elementos de convicción necesarios para la persecución de este delito (art. 143).

¹⁸⁹ *Cfr.* Párrafo 3º adicionado al artículo 118, con la reforma publicada en el *D.O.F.*, el martes 17 de julio de 1990.

podía ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.¹⁹⁰

También es importante destacar que con fundamento en la reforma del 04 de enero de 1999, se facultó a la Policía Federal Preventiva para llevar a cabo, junto con personal de los servicios de migración, fuera de los puntos fijos de revisión diversas diligencias.¹⁹¹

Como pudimos ver, la tendencia que se había seguido para sancionar penalmente a la migración irregular demostró su ineficacia para detener esta migración de personas, pues en un afán más acorde con la realidad del fenómeno migratorio se determinó su despenalización en 2008. Además con la inclusión del procedimiento de verificación y vigilancia se buscaba frenar la migración de tránsito para proteger los intereses de los Estados Unidos de Norteamérica.

2.4. Comentarios sobre el proceso legislativo de la reforma legal en materia migratoria (2010-2011)

2.4.1. Contexto general:

A continuación abordamos el panorama general del proceso legislativo, llevado a cabo con motivo de la reforma legislativa migratoria, para estar en condiciones de saber cuáles fueron las intenciones de los legisladores para crear la actual Ley de Migración, qué los motivó en relación con los migrantes de tránsito irregular. Para ello analizamos los documentos fundacionales del texto legislativo, de la Ley de Migración, más allá de las intenciones de lo que Alfonso Nava Negrete llama “legisladores ocultos” que son las razones que, en lo privado o interno de cada dependencia administrativa, se cruzan, se fraguan para dar fin a la tarea de la iniciativa oficial, así como “las razones verbales que se emiten en el seno de las

¹⁹⁰ Cfr. *D.O.F.*, 08 de noviembre de 1996. (art. 126).

¹⁹¹ Cfr. *D.O.F.*, 04 de enero de 1999, (art. 151).

comisiones legislativas entre miembros de éstas y funcionarios administrativos; las reuniones entre legisladores y funcionarios públicos fuera del recinto de las cámaras legislativas; (...) de las instrucciones de los líderes de las cámaras; las de los partidos políticos a los que pertenecen los legisladores”,¹⁹² destacando los temas que generaron más debate y el posicionamiento que adoptó cada uno de los Grupos Parlamentarios.

Antes de comenzar el desarrollo del proceso legislativo, no queremos pasar por alto lo sucedido unos meses antes de presentarse la iniciativa: el 24 de agosto de 2010, “fueron localizadas 72 (setenta y dos) personas ejecutadas de origen extranjero en una finca ubicada en el Ejido Huizachal, Municipio de San Fernando, Tamaulipas”,¹⁹³ y que representa el hecho social más próximo para generar la actuación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión para la modificación del marco jurídico que regulaba hasta ese momento a la migración en nuestro país. Lo anterior aunado a la presión social que surgió derivada de tan lamentables actos criminales. Ésta circunstancia fue reconocida en el Senado de la República, en donde se mencionó lo siguiente; “déjenme decirles, por último, miren, no sólo son los senadores los que se movilizaron y actuaron con sensibilidad, yo creo que las ONG’s, los grupos de derechos humanos, hasta los obispos, los clérigos, los

¹⁹² Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, tercera edición corregida y aumentada, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 171.

¹⁹³ Al respecto véase el “ACUERDO Específico A/009/11 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcionen información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente en la identificación, localización, detención o aprehensión de los sujetos que planearon y ejecutaron el multihomicidio de 72 personas de origen extranjero, cometido en el Municipio de San Fernando, Tamaulipas y los delitos que resulten”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 enero de 2011. Asimismo consúltese, Martínez, Oscar, “A la caza de migrantes ¡Ahí vienen los Zetas!”, *Proceso*, México, núm. 1714, 06 de septiembre de 2009, pp. 6-11, así como Gil Olmos, José, “México, hoy, La matanza de Tamaulipas, sólo una muestra: Reporte especial/migración”, *Proceso*, México, núm. 1765, 29 de agosto de 2010, pp. 7-14. Cuando en 2009, la CNDH presentó, su primer informe sobre secuestro de migrantes, nos dice Mauricio Farah Gebara, las autoridades respondieron tratando de minimizar la denuncia; “Sí había secuestros, unos cuantos, casi nada”. En lugar de asumir lo esencial del informe, cuestionaron el método, hasta que la masacre de San Fernando les reventó en la cara. Entonces vinieron los lamentos, las condolencias, las camisas desgarradas. De la misma forma respondieron a su segundo informe. Véase, Farah Gebara, Mauricio, *Cuando la vida está en otra parte*, “La migración indocumentada en México y Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 41-42.

sacerdotes se movilizaron de manera extraordinaria. Y la presión de ellos también tuvo que ver para la modificación de esta ley.”¹⁹⁴

Para comenzar debemos dejar en claro que la facultad para dictar leyes sobre “emigración e inmigración”, corresponde al Congreso de la Unión de acuerdo con la fracción XVI del artículo 73 de nuestra Constitución. En este sentido, al no ser dicha facultad exclusiva de una de las cámaras fue discutida y aprobada sucesivamente por ambas.

La iniciativa fue presentada el 09 de diciembre de 2010 por un grupo de senadores de las principales fuerzas políticas de nuestro país (PAN, PRD y PRI)¹⁹⁵ ante el pleno de la Cámara de Senadores. Lo anterior se corrobora por la publicación de la Gaceta del Senado el día 09 de diciembre de 2010. El Proyecto de Decreto por el que se expedía la Ley de Migración y se reformaban, derogaban y adicionaban diversas leyes, comprendía una exposición de motivos, doce artículos que hacían referencia a los siguientes 12 ordenamientos: Ley de Migración, Ley General de Población, Ley Aduanera, Ley Federal de Derechos, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley de la Policía Federal, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Ley de Inversión Extranjera, Ley General de Turismo, y Ley de Comercio Exterior. El decreto contenía además 13 artículos transitorios. Lo relativo a la Ley Aduanera, Ley Federal de Derechos y Ley de Comercio Exterior fue turnado para su dictaminación a la Cámara de Diputados.

Sobre la denominación de la presente ley, debemos decir que no es la más correcta, ya que si la Ley General de Población continúa regulando la emigración no

¹⁹⁴ Senador Ricardo Monreal Ávila, durante la sesión del 24 de febrero de 2011.

¹⁹⁵ Integrado por los siguientes Senadores: Humberto Andrade Quezada, Rubén Camarillo Ortega, Jaime Rafael Díaz Ochoa, Martha Leticia Sosa Govea, Jesús Garibay García, Rosalinda López Hernández, Rubén Fernando Velázquez López, Francisco Herrera León, Carlos Jiménez Macías y Antelmo Alvarado García. Ver, *DDs*, LXI Legislatura, 09 de diciembre de 2010.

es muy factible denominarla Ley de Migración, en todo caso sería preferible titularla Ley de Inmigración.

En la exposición de motivos se estableció que “el proyecto de Ley de Migración y de reforma a la Ley General de Población, más la propuesta de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria” serían los fundamentos jurídicos de la política migratoria del Estado mexicano para el siglo XXI, la cual buscaba: (a) fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales como extranjeros reconociéndolos como sujetos de derechos; (b) simplificar y ordenar procedimientos para atender de mejor manera y en forma expedita la elevada movilidad internacional de personas y en particular los diversos procesos migratorios que concurren en el país; (c) contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país; (d) proporcionar integralidad y coherencia a la política y la gestión migratoria en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes; (e) fortalecer y ampliar la tradición hospitalaria y de refugio del país; (f) propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria a la seguridad nacional, pública y fronteriza; y (g) actualizar y armonizar el marco normativo migratorio, con los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México.¹⁹⁶ También establecía un “Contexto general” sobre la migración en la cual se resaltaba a México como un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes internacionales, en donde la migración irregular de tránsito, fundamentalmente centroamericana, con destino final a los Estados Unidos se ha incrementado exponencialmente durante los últimos 15 años, periodo en el cual alcanzó un promedio de 150 mil eventos por año; la mayoría terminando siendo retenida y regresada a su país de origen por las autoridades migratorias mexicanas o estadounidenses. En este contexto, se establecía la necesidad de definir una política migratoria que considerara las múltiples dimensiones y complejidades del fenómeno migratorio en México, a través de:

¹⁹⁶ Cfr. *DDs*, LXI Legislatura, 09 de diciembre de 2010, p. 1.

“(b) reconocer las tensiones o problemas para el mercado de trabajo nacional que podrían derivarse de una inmigración masiva, pero a la vez facilitar los flujos de visitantes e inmigrantes que pueden contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, promoviendo una migración regulada y acorde con las necesidades del mercado de trabajo y el desarrollo nacional; (c) fundamentar la gestión migratoria en la salvaguarda del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos, promoviendo la seguridad nacional y pública y, al mismo tiempo, velando por la seguridad humana de los migrantes nacionales y extranjeros; (d) prevenir y controlar con determinación la migración indocumentada, salvaguardando la integridad y los derechos humanos de los migrantes; (e) combatir eficazmente el tráfico, la explotación de los migrantes y las redes criminales asociadas a la migración; (f) fomentar la integración de las poblaciones migrantes a la sociedad receptora y la cohesión social y; (h)(sic); promover los principios de la tolerancia y la no-discriminación.”¹⁹⁷

De lo anteriormente expuesto destacamos la “protección y la prevención” de la “migración indocumentada”, comprendiendo a los migrantes de tránsito irregular, como dos de los ideales de los legisladores iniciadores de la Ley de Migración y que guardan estrecha relación con los demás objetivos como son: la seguridad de los migrantes, el proporcionar integralidad y coherencia a la política y la gestión migratoria en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, el fortalecer y ampliar la tradición hospitalaria y de refugio del país, el actualizar y armonizar el marco normativo migratorio, con los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México, el reconocer las tensiones o problemas para el mercado de trabajo nacional que podrían derivarse de una inmigración masiva, pero a la vez facilitar los flujos de visitantes e inmigrantes que pueden contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, promoviendo una migración regulada y acorde con las necesidades del mercado de trabajo y el desarrollo nacional; el fundamentar la gestión migratoria en la salvaguarda del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos, promoviendo la seguridad nacional y pública y, al mismo tiempo, velando por la

¹⁹⁷ *DDs*, LXI Legislatura, 09 de diciembre de 2010, p. 2.

seguridad humana de los migrantes nacionales y extranjeros, el combatir eficazmente el tráfico, la explotación de los migrantes y las redes criminales asociadas a la migración y el promover los principios de la tolerancia y la no-discriminación.

Uno de los aspectos que resalta la iniciativa es el hecho de que la normatividad nacional en materia migratoria no ha sufrido modificaciones integrales durante los últimos 70 años, solo reformas, algunas profundas como la despenalización de la migración irregular en nuestro país en 2008, que ya antes comentamos. Por tanto el marco jurídico, se dijo, resulta limitado para atender de manera adecuada las dimensiones y particularidades de los movimientos internacionales de personas y procesos migratorios en México. Más aún cuando nuestro país ha firmado y ratificado diferentes instrumentos jurídicos internacionales que le imponen obligaciones en materia de protección a los derechos de los migrantes, contribuyendo al reforzamiento de la seguridad hemisférica, fronteriza y regional, y atención especial a grupos vulnerables dentro de los flujos migratorios y que gran parte de estos no han sido armonizados a nuestra legislación nacional. Lo anterior resulta importante para facilitar los flujos de personas documentadas. Por ello se destacó la necesidad de una política migratoria que permitiera el ejercicio de una gestión migratoria de puertas hospitalarias o de apertura con seguridad, consistente en el fomento al desarrollo económico del país y con el contexto internacional, al facilitar la llegada de visitantes e inmigrantes y al mismo tiempo fortalecer los mecanismos para detectar y proteger al país de las posibles internaciones con propósitos lesivos a la seguridad nacional, pública o fronteriza.¹⁹⁸

En Primera lectura se percibió que el dictamen¹⁹⁹ resalta la necesidad de “impulsar un modelo de gestión migratoria que salvaguarde el Estado de Derecho, la

¹⁹⁸ Cfr. *DDs*, LXI Legislatura, 09 de diciembre de 2010, pp. 2-3.

¹⁹⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Población y Desarrollo; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se

democracia y los derechos humanos”, asimismo se señala que la iniciativa no destaca la creciente e impresionante presencia de la mujer migrante. Las dictaminadoras “expresan su coincidencia con los legisladores proponentes, en lo relativo a que es impostergable la modernización de la legislación migratoria, a fin de facilitar y garantizar la movilidad de los migrantes en condiciones de respeto a su vida y a su dignidad, ubicando a éstos como verdaderos sujetos del desarrollo local y global y no como un peligro o amenaza para las comunidades por donde transitan”. Como podemos ver, se referían a los migrantes de tránsito buscando facilitar y garantizar su paso.

Es oportuno señalar, que es en el Senado en donde se realizaron modificaciones a la iniciativa.

También manifiestan observar, “total congruencia entre las disposiciones contempladas en la propuesta de Ley Migratoria, con lo manifestado por los legisladores promoventes en su exposición de motivos”. Sin embargo, lo anterior resulta discutible ya que en la exposición de motivos se señalaba la prevención y la protección de los migrantes indocumentados, comprendiendo por tanto a los migrantes de tránsito irregular, como dos de los motivos para la expedición de la presente ley, pero en nuestra opinión, del contenido del proyecto de ley no se desprende una prevención de la migración de tránsito y se establece una protección que nace limitada porque en la misma se busca su protección una vez que el migrante se encuentra en situación jurídica irregular en nuestro país, permitiéndose su vulnerabilidad desde su entrada a nuestro país, de ahí lo criticable de que la ley carezca de una “prevención real” de la migración indocumentada, como se contemplaba en la exposición de motivos.

reforman diversas leyes sobre la materia, publicado en la *Gaceta No. 210 del Senado de la Republica*, el jueves 17 de febrero de 2011.

Sin lugar a dudas que uno de los aspectos de mayor relevancia, es lo establecido en el Título Quinto de la propuesta de ley, denominado “De la protección a los Migrantes que transitan por el territorio nacional”, y así lo resaltan las dictaminadoras, como una de las aportaciones más importantes al igual que la creación de los tres grandes grupos de condiciones de estancia. Sin embargo, no estamos de acuerdo cuando se señala que la aplicación y vigencia de este conjunto de disposiciones “permitirán eliminar (...) la vulnerabilidad del migrante, especialmente del no documentado o con ingreso irregular al país”. Lo anterior porque la vulnerabilidad comienza desde el momento en que el marco normativo no facilita el ingreso por la vía legal, al establecer obstáculos, como la visa o, mejor dicho, por la dificultad en el cumplimiento de los requisitos para su obtención, que permita al migrante presentarse en un lugar de tránsito internacional y solicitar su ingreso al territorio nacional. “Es un proyecto viable y procedente”, señalan, “no obstante, se estima que es necesario realizar adecuaciones y precisiones a algunas de las disposiciones propuestas”.

La Segunda lectura, discusión y aprobación en lo general del dictamen se llevó a cabo en el pleno de la Cámara de Senadores el martes 22 de febrero de 2011, cinco días después de presentado el dictamen por las Comisiones Unidas. Se percibe un interés por avanzar rápidamente para su aprobación; sin embargo, debemos decir que se presentaron reservas a algunos artículos por casi todos los Grupos Parlamentarios, algunos más que otros. En aquella ocasión el Presidente de la Comisión de Gobernación²⁰⁰ dio cuenta de un acuerdo entre las diversas fracciones parlamentarias; aprobar la ley en lo general, con las reservas que se habían planteado y posponer la discusión de las reservas en lo particular para cuando se tuviera una correcta redacción. Tomando en consideración lo anterior, se propuso por el Presidente de la Mesa Directiva²⁰¹ que la discusión de los artículos

²⁰⁰ Senador Jesús Murillo Karam, en sesión del 22 de febrero de 2011.

²⁰¹ Senador Arturo Núñez Jiménez, en sesión del 22 de febrero del 2011.

reservados se hiciera en la siguiente sesión. Al respecto se emitieron 84 votos por el sí, 15 votos por el no, y cero abstenciones.²⁰²

En la discusión en lo particular realizada el jueves 24 de febrero de 2011, básicamente el tema que dominó fue el relativo a las reservas presentadas al proyecto, respecto del cual es importante destacar que las mencionadas reservas fueron objeto de negociación en el seno de las Comisiones Dictaminadoras, evadiéndose con ello la discusión de cada uno de los artículos reservados, y el debate legislativo, esencia de la función parlamentaria. Así, dichas Comisiones entregaron a la Mesa Directiva un documento con propuestas de consenso en relación con los artículos reservados,²⁰³ el cual terminaron por aprobar. Respecto de la votación nominal del documento de los artículos reservados con las propuestas

²⁰² Los artículos reservados fueron los siguientes; Senadora Emma Larios Gaxiola del PAN, Ley de Migración: artículos 135, fracción II; 145, fracción VII; Senador Ricardo Monreal Ávila del PT, Ley de Migración: artículos 20, 26, 41, 53, 71, 93, 94, eliminación del artículo; Senador José Luis García Zalvidea del PRD, Ley de Migración: artículos 3, fracciones XVI y XVII; 26; 41, para adicionar las fracciones VII Y VIII. Ley de Población: artículos 77 y 78; Senador Tomás Torres Mercado del PRD, Ley de Migración: artículos 2, 3, 26, 41, 46, 53, 69, 70, 77, adición de un 80 Bis, 81, 93, 94, 97, 100, 101, 102, 103, 106, 107, 112, 113, 119, 151 y 161. Código Federal de Procedimientos Penales: artículo 194, fracción V. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada: artículo 2, fracción III; Senador Jesús Garibay García del PRD, Ley de Migración: artículos 26, fracción III; 77; 93, eliminación de párrafo cuarto; 97, 106, 147, 151, eliminación del artículo, 160. Ley de Población: artículo 80 Bis; Senador Rubén Velázquez López del PRD, Ley de Migración: artículos 2, 30, 53, 69, 93, 94, 97 y 113; Senador Francisco Herrera León y Senador Carlos Jiménez Macías del PRI, Ley de Migración: artículos 3, adición de una nueva fracción X; 26, fracción III; 93, supresión del párrafo penúltimo; 97, 106, 147, 151, eliminación del artículo; 153, 154, 155, 156, 157, 160 y 161. Ley de Población: 77; 80 Bis, eliminación de la fracción II; Senador Humberto Andrade Quezada por las comisiones dictaminadoras, Ley de Migración: artículos 26, 93, eliminación del párrafo penúltimo; 97, 106, 147, 151, eliminación del artículo; 160. Ley de Población: artículos 77 y 80 bis; Senador Rubén Camarillo del PAN, Ley de Migración: artículo 26; Senador Carlos Sotelo García del PRD, Ley de Migración: artículos 13, fracción III; 22, 26, 38, fracción III, inciso e); 39, 41, 44, fracción I; 45, 51, 55, último párrafo; 60, párrafos uno y dos; 65, párrafo seis; 69, 70, 77, 80 bis, 81, 87 párrafo segundo; 93, 94, 97, 100, 101, 106, 110, fracción II, 112, 116, 119, 151 y 161; Senador Guillermo Tamborrel Suárez del PAN, Ley de Migración: artículo 151; Senador Pablo Gómez Álvarez del PRD, Ley de Migración: artículos 26, 37, 38, 69, 94, 98, 103. Al respecto resaltamos que en la intervención del Grupo Parlamentario del Partido Verde el Senador Jorge Legorreta Ordorica había señalado que también presentaría reservas, sin embargo como podemos ver no fue así. *Cfr. DDs, LXI Legislatura, Sesión Ordinaria celebrada el martes 22 de febrero de 2011.*

²⁰³ El documento que contiene los acuerdos y propuestas de redacción a la Ley de Migración y a la Ley General de Población resultado de la reunión celebrada el 23 de febrero de 2011, puede consultarse en el *DDs, LXI Legislatura, Sesión Ordinaria de fecha 24 de febrero de 2011.*

aceptadas por la asamblea se emitieron 86 votos por el sí, cero votos por el no, y cero abstenciones” fue aprobado por unanimidad y turnado a la Cámara de Diputados.

El Dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Población, Fronteras, Asuntos Migratorios y de Justicia,²⁰⁴ de la Cámara de Diputados constaba de tres secciones: antecedentes legislativos, contenido de la minuta enviada por el Senado, y una sección de consideraciones; en el que las Comisiones Unidas de dicha Cámara revisora reflejan la prontitud en la aprobación. Lo anterior se constata, cuando señalan su “convicción de emitir dictamen a la minuta de referencia y proponiendo su aprobación en los términos en que nos fue remitida por el Senado de la República” sin hacer ninguna modificación. Expresan su “empatía (...) por ser congruente con el criterio adoptado por el Congreso de la Unión expresado en días pasados, al aprobar la reforma en materia de derechos humanos”. En el presente dictamen se establece que México en el siglo XXI es atractivo por fenómenos sociales que obligan a los extranjeros a internarse en México de manera ilegal, sin ser un caso generalizado, por ejemplo; el tráfico de indocumentados

²⁰⁴ Publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, el viernes 29 de abril de 2011. Los Diputados que integraron ambas Comisiones fueron los siguientes: Por **la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios**: Norma Leticia Salazar Vázquez, Presidenta; Julieta Octavia Marín Torres, Ana Georgina Zapata Lucero, Cristabell Zamora Cabrera, Gumercindo Castellanos Flores, Ramón Jiménez Fuentes, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, Secretarios; Heriberto Ambrosio Cipriano, Guillermina Casique Vences, José del Pilar Córdova Hernández, Jorge Venustiano González Ilescas, Olivia Guillén Padilla, Sandra Méndez Hernández, Héctor Pedraza Olguín, Miguel Ernesto Pompa Corella, Adriana Terrazas Porras, Carlos Martínez Martínez, Jaime Oliva Ramírez, Moisés Villanueva de la Luz, María Yolanda Valencia Vales, Francisco Arturo Vega de Lamadrid, Ariel Gómez León, José M. Torres Robledo, Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, Roberto Pérez de Alva Blanco, Eduardo Ledesma Romo, Rafael Rodríguez González. Por **la Comisión de Justicia**: Víctor Humberto Benítez Treviño, Presidente; Sergio Lobato García, Miguel Ernesto Pompa Corella, Óscar Martín Arce Paniagua, Camilo Ramírez Puente, Ezequiel Rétiz Gutiérrez, Juanita Arcelia Cruz Cruz, Eduardo Ledesma Romo, Secretarios; Luis Carlos Campos Villegas, Felipe Amadeo Flores Espinosa, Nancy González Ulloa, Leonardo Arturo Guillén Medina, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Gregorio Hurtado Leija, Israel Madrigal Ceja, Sonia Mendoza Díaz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, María Antonieta Pérez Reyes, Rodrigo Pérez-Alonso González, Norma Leticia Salazar Vázquez, Cuauhtémoc Salgado Romero, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Josué Cirino Valdés Huevo, Alma Carolina Viggiano Austria, Pedro Vázquez González, Eduardo Yáñez Montaña, Arturo Zamora Jiménez.

centroamericanos, sudamericanos, asiáticos y caribeños con la intención de llegar a los Estados Unidos por el crimen organizado. Debido al alto grado de corrupción y de impunidad; organismos como la ONU, Derechos Humanos, Interpol, CEPAL, entre otros, están pendientes de todo lo ocurrido en el territorio mexicano en materia de migración y violación al libre tránsito como un derecho. Se menciona que la globalización, el multiculturalismo y un acelerado índice de movilidad de los seres humanos provocan un incremento de la población extranjera de manera legal e ilegal dentro del territorio mexicano. Resalta también que el México del siglo XXI ya no se caracteriza por una vieja tradición de asilo y refugio, sino más bien por el comercio o un paso obligado por el territorio, por tiempo indefinido, para después intentar emigrar con rumbo a los Estados Unidos.

Se hace una reseña sobre los principales flujos migratorios en nuestro país a lo largo de su historia; Norteamericanos, Centroamericanos y Caribeños, Europeos, Sudamericanos y Africanos. Destacamos de lo anterior lo relativo a los Centroamericanos y Caribeños donde señalan que su número está aumentando en la actualidad debido a diversos factores, como la crisis económica, oportunidades de vida, la situación política como el refugio y asilo, la transmigración, entre otros. Aunque la mayor parte por la difícil situación política que sufren para ingresar a los Estados Unidos (excepto los provenientes de Puerto Rico y las Islas Vírgenes) y su cruce por territorio mexicano hacia el borde fronterizo.

De acuerdo al mencionado documento, si bien existen las bases de una política migratoria en la legislación y en las acciones cotidianas de la gestión migratoria, en concreto no hay un documento que integre explícitamente la política migratoria de México en sus tres dimensiones, como país de origen, tránsito y destino de migrantes, de manera tal que es necesaria una política migratoria integral acorde a las actuales condiciones del fenómeno, que adquiere mayor relevancia si consideramos los cambios y la situación específica en que se desarrollan los procesos migratorios en México en la última década y que la legislación vigente en la

materia tiene más de 30 años bajo un enfoque esencialmente demográfico y de control migratorio.

En el presente documento se establece que; “Si se concibe que migrar es un derecho humano, es imperante pensar en un modelo migratorio que prevea las implicaciones de la movilidad humana.” Asimismo se reconoce la necesidad de hacer más sobre la materia, “la ley migratoria contribuirá a cambiar una parte de nuestra concepción aun cuando es necesario avanzar más (...) abre un debate que se centra en los derechos universales de los migrantes.”

De esta forma expresan su coincidencia, “en que la propuesta contenida en la Minuta tiende a resarcir parte de la dignidad de los migrantes, independientemente de su condición migratoria al otorgar visas de tránsito”. Lo anterior no es verdad, pues, como más adelante lo veremos con detalle, de la revisión de los pronunciamientos que hacen los Grupos Parlamentarios, se nota cierta confusión sobre el verdadero contenido de la Ley de Migración, quiero pensar que es eso, “confusión” de algunos legisladores, y no un afán por aparentar algo que no es, para apaciguar los ánimos con motivo de los ataques contra los migrantes. Existe la idea de que con el contenido de la ley, la mayor parte de los migrantes de tránsito ahora lo podrán hacer por la vía legal. Es en ese sentido que incluso, se llega a señalar que se están otorgando “**visas de tránsito**” cuando de acuerdo a lo que señala la Ley de Migración lo que más se le parece es la “Visa sin permiso para realizar actividades remuneradas de hasta 180 días.”

Si seguimos esa idea de que se están otorgando visas de tránsito se estaría previniendo la migración indocumentada y en ese sentido se estaría cumpliendo con lo que señala la exposición de motivos de la ley, la situación real es que en la ley no se está estableciendo dicha hipótesis. Y es que el asunto tampoco parece fácil, porque implica cuestiones ya no solo jurídicas, sino políticas.

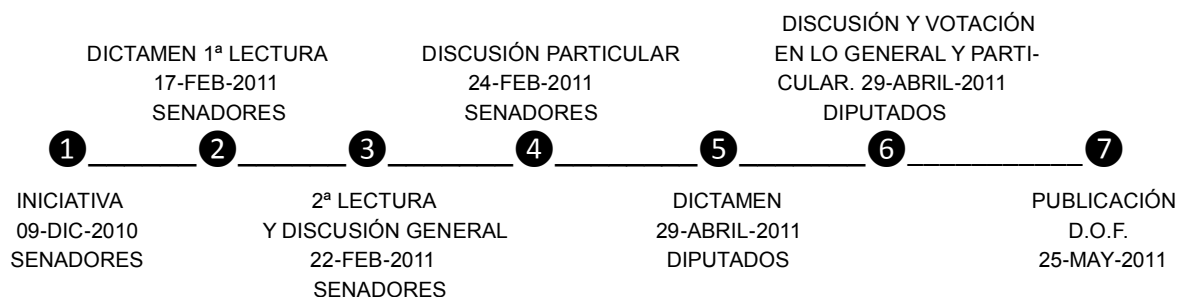
Para los dictaminadores sin duda la Ley de Migración prevé un trato más justo hacia los transmigrantes, respondiendo con esto a las críticas de otras naciones y organizaciones, cuando señalan que nuestro país exige atender a los inmigrantes mexicanos indocumentados de manera humanitaria, mientras que en México se violentan los derechos de los transmigrantes, “puede ser un instrumento legal para combatir el tráfico de personas, el secuestro y el asesinato, con la complicidad de las autoridades mexicanas, en sus tres niveles de gobierno.” La duda que reflejan los dictaminadores cuando expresan “puede”, está bien fundada.

Son congruentes los dictaminadores cuando señalan que los asesinatos, secuestros y otros atropellos contra la migración de paso o transmigrantes, es la “situación que originó la presentación de una iniciativa que expide la Ley de Migración”.

Y nuevamente vuelven a insistir en lo que se había establecido desde un inicio en la exposición de motivos, “la prevención”; lo señalan de la siguiente manera; “Debemos prevenir y controlar la migración indocumentada, buscando en todo momento, salvaguardar la integridad y los derechos humanos de los migrantes, así como combatir el tráfico, la explotación de los migrantes y las redes criminales asociadas a la migración.” Ahora sí se pronuncian por la prevención de la migración indocumentada, que consideramos es mucho mejor que la sola protección, sin embargo no se logró porque la regulación para su entrada no corresponde a la realidad del migrante de tránsito.

Sobre lo anterior habría que hacernos las siguientes preguntas; La ordenación de los flujos migratorios ¿A caso no implica regularlos? ¿No acaso con la expedición de la Ley de Migración se trató de prevenir la “migración indocumentada”?, como se constata en la exposición de motivos de la iniciativa presentada ¿En realidad se buscaba establecer los instrumentos necesarios para propiciar el tránsito regular o por la vía legal y de esa manera hacer realidad el libre tránsito?

La discusión y votación en lo general y particular del dictamen fue realizada el viernes 29 de abril de 2011, resultando 432 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, aprobado en lo general y en lo particular, por unanimidad.²⁰⁵



La estructura del Proyecto de Ley de Migración estaba compuesta por 8 Títulos, 21 Capítulos, y 164 Artículos. Es importante señalar que dicha estructura se mantuvo hasta su aprobación por ambas cámaras, a excepción del número de artículos, ya que del proceso legislativo resultaron 162 artículos, dos artículos menos, que criminalizaban a la migración de tránsito irregular, que fueron: el anterior contenido del artículo 26 de la iniciativa que otorgaba a la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, atribuciones en materia migratoria; y el contenido del artículo 151 también de dicho proyecto, pues establecía que; “Cuando el Instituto, derivado de sus atribuciones de verificación migratoria, detecte extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular o que se ostente con documentación falsa, además de las acciones que procedan conforme a esta ley en relación con dichos extranjeros, sancionará al empleador con una multa de quinientos a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.”

La Ley de Migración fue publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.

²⁰⁵ Cfr. *DDd*, LXI Legislatura, viernes 29 de abril de 2011.

2.5. Comentarios sobre la expedición del reglamento de la Ley de Migración (2012)

Las disposiciones del reglamento de Ley de Migración tienen su origen en el Anteproyecto de Reglamento elaborado por la SEGOB, que fue publicado en la dirección electrónica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el 18 de mayo de 2012, con el número de expediente; 15/0221/180512,²⁰⁶ para efectos de que se emitieran opiniones respecto del contenido del mismo. Diversas organizaciones sociales, reclamaron su participación en la elaboración del mencionado reglamento e hicieron llegar a la COFEMER sus comentarios sobre el Proyecto de Reglamento, destacando al respecto las emitidas por el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM),²⁰⁷ que fueron enviadas a pesar de no haberse creado el mecanismo propuesto por dicho grupo y del cual se insistió al Ejecutivo Federal para un desarrollo amplio y transparente de participación para la elaboración del reglamento, en las cuales nos dan cuenta del proceso en la conformación de este ordenamiento. Lo anterior no obstante que el artículo 2° de la propia Ley de Migración ordena; “El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada...”. Así, establecen en el documento enviado “que los comentarios y propuestas incluidos en dicho documento se basan

²⁰⁶ Disponible en; http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=15/0221/180512, consultado el 19 de mayo de 2012.

²⁰⁷ Integrado por; Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.; **PRODH** Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Coalición Pro defensa del Migrante de Baja California; **DPMH** Dimensión Pastoral para la Movilidad Humana; **FUNDAR** Centro de Análisis e Investigación, A.C.; **I(dh)eas**, Litigio Estratégico en Derechos Humanos; **IMUMI** Instituto para las Mujeres en la Migración; **ENEDIM** Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración; Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo; **INSYDE** Instituto para la Seguridad y la Democracia; **M3** Movimiento Migrante Mesoamericano; **NALACC** Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas; **REDIM** Red por los Derechos de la Infancia en México; **Sin Fronteras**, IAP; Manuel Ángel Castillo García, Grupo Guatemala.. México; Leticia Calderón, Analista en temas migratorios; Gisele Lisa Bonnici, Consultora; José Antonio Guevara, Consultor; Karina Arias, Consultora.

en documentos que se entregaron en su momento a la Secretaría de Gobernación y que no fueron incluidos en el Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración enviado a la COFEMER.”²⁰⁸ Parece ser que ya se presagiaba la necesidad de estar atentos a la reglamentación que realizaría el Ejecutivo Federal, pues durante la sesión del 24 de febrero de 2011 en el Senado de la República se expresó lo siguiente; “Que no nos venza la euforia, porque las leyes tienen una dimensión que son la de la realidad, por eso habrá que anticipar que el Ejecutivo Federal cumpla con su parte; hay cosas que el Legislativo debe y puede hacer, pero hay otras que (...) no puede hacer (...) registramos nuestra responsabilidad de que el Ejecutivo Federal tiene que conservar el espíritu de protección contenido en la Ley de Migración.”²⁰⁹

En el documento presentado por el GTPM que contenía sus comentarios, se advertía de la excesiva generalidad del proyecto de reglamento, como también se hacía referencia a la necesidad de la participación en su elaboración, el acceso a la justicia y debido proceso, trámites y regulación migratoria y determinación del interés superior del niño, y manifestaba su preocupación por el número de disposiciones administrativas que se emitirían para regular tanto aspectos de la ley como del reglamento; “23 disposiciones administrativas complementarias a ambos instrumentos (...) Con ello se corre el riesgo de extralimitar la práctica parrareglamentaria (sic)”. Lo anterior de conformidad con un documento elaborado por la propia Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos que les había sido entregado.²¹⁰

²⁰⁸ Véase, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, México, 2012, p. 1, disponible en; http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=15/0221/180512, consultado el 05 de junio de 2012.

²⁰⁹ Senador Tomás Torres Mercado, durante la sesión del 24 de febrero de 2011.

²¹⁰ Cfr. Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, México, *op. cit.*, p. 9.

Durante el proceso de expedición del reglamento se suscitó otro acto delincencial del cual los medios periodísticos dieron cuenta; 49 cuerpos encontrados el 13 de mayo de 2012 en Cadereyta, Nuevo León, los cuales vinieron a sumarse a los 72 localizados el 23 de agosto de 2010 en San Fernando Tamaulipas; un mínimo de 193 restos localizados entre abril y mayo de 2011 en Fosas Clandestinas de la misma localidad, que hasta el día de hoy, no se tiene noticia cierta de que hayan sido identificados.²¹¹

La publicación del Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración, en el *Diario Oficial de la Federación* se realizó el 28 de septiembre de 2012, entrando en vigor a los treinta días hábiles siguientes y derogando los Capítulos; Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Décimo Primero, Décimo Segundo y Décimo Tercero del Reglamento de la Ley General de Población, así como las disposiciones administrativas internas y las de carácter general expedidas por el Instituto Nacional de Migración en materia de regulación migratoria, control y verificación migratoria, así como las disposiciones administrativas expedidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de expedición de visas, con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto incluyendo las siguientes disposiciones:

“I. El Manual de Procedimientos para la expedición de documentación migratoria y consular en las Representaciones Diplomáticas y Consulares, emitido por la Secretaría de Relaciones

²¹¹ Cfr. El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/848207.html>, consultado el 18 de mayo de 2012, así como; El Universal “El Salvador, atento a masacre en Cadereyta” <http://www.eluniversal.com.mx/notas/847122.html>. Asimismo consúltese el “CONVENIO de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., y el Foro Nacional para la Migración en Honduras, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 04 de septiembre de 2013.”

Exteriores y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 2009, y

II. El Acuerdo por el que se expide el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, emitido por la Secretaría de Gobernación y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2010.”²¹²

Es importante señalar que con dicha publicación también se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones del reglamento de la Ley General de Población y del reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

No obstante la fecha de publicación del reglamento, el artículo segundo transitorio de la Ley de Migración establecía la entrada en vigor del; artículo 10; las fracciones I, II, III y VI del artículo 18; el artículo 21; los Capítulos I y II del Título Cuarto; el último párrafo del artículo 74; los artículos 101 y 102; el artículo 117; el último párrafo del artículo 112; los artículos 126 y 127, y los artículos 149, 157 y 158 de la Ley de Migración, una vez que se encontrare vigente el reglamento de la misma ley, el cual, de acuerdo al artículo tercero transitorio, debía expedir el Ejecutivo en el término de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de la ley, mientras tanto continuó aplicándose el reglamento de la Ley General de Población.

También es importante señalar, la presión que ejercieron los diversos Grupos Parlamentarios para que el Ejecutivo hiciera la publicación de dicho reglamento, incluyendo reuniones con los funcionarios federales,²¹³ como puntos de acuerdo.

De su integración debemos decir lo siguiente: consta de 250 artículos, agrupados en nueve títulos que, a su vez, se integran por capítulos. Los nombres de los títulos son los siguientes; Título Primero: Disposiciones generales; Título

²¹² Artículo 2º transitorio del Reglamento de la Ley de Migración.

²¹³ Al respecto véase, la versión estenográfica de la Sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de fecha 23 de mayo de 2012.

Segundo: De la política migratoria; Título Tercero: De los procesos de profesionalización y certificación del personal del Instituto; Título Cuarto: Del movimiento internacional de personas; Título Quinto: De los criterios, requisitos y procedimientos para la emisión de visas; Título Sexto: De la estancia de personas extranjeras en el territorio nacional; Título Séptimo: De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; Título Octavo: Del retorno asistido; Título Noveno: De los procedimientos administrativos en materia migratoria;

Por lo que hace a la protección de los migrantes que transitan por el territorio nacional, es de destacar el Título séptimo, integrado por cuatro capítulos denominados: Capítulo Primero; Del procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados; Capítulo Segundo; Del procedimiento para la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas de delito; Capítulo Tercero; De la Protección a otros grupos en situación de vulnerabilidad; Capítulo Cuarto; De los grupos de protección a migrantes.²¹⁴

2.6. Otras disposiciones administrativas

Las siguientes son disposiciones administrativas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* que vienen a complementar el marco jurídico aplicable al migrante en su tránsito por México:

1. El 26 de octubre de 2012 se publicó el Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

²¹⁴ Al respecto, debemos tener presente la posición con punto de acuerdo, presentada en la LXII Legislatura, por la que el Senado de la República exhorta al Secretario de Gobernación, a iniciar un proceso de revisión del reglamento de la Ley de Migración a efecto de corregir las disposiciones contrarias al sentido normativo y texto de la Ley de Migración. Consúltese, la Gaceta del Senado de fecha 28 de noviembre de 2013.

2. En la misma fecha también se publicó el Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración.
3. Por lo que hace al Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la transmisión de listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte al Instituto Nacional de Migración, este fue publicado el 08 de noviembre de 2012.
4. En el mismo diario fue publicado el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, con fecha 08 de noviembre de 2012.
5. El Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración, fue publicado el 13 de noviembre de 2012.
6. El 23 de noviembre de 2012 fue publicado el Acuerdo por el que se dan a conocer Lineamientos para el trámite de pasaportes y del documento de identidad y viaje en territorio nacional.
7. Un ordenamiento que resulta destacable es el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración, cuya publicación se realizó el 29 de noviembre de 2012.
8. En cuanto a las Circulares es de destacar la que instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detención identificación

y atención de personas extranjeras víctimas de delito, publicada el 07 de junio de 2011.

Así como la publicada el 08 de noviembre de 2012, referente a los documentos migratorios y los formatos de solicitud de trámite y estadísticos del Instituto Nacional de Migración.

9. En fecha 08 de noviembre de 2012 se publicaron los siguientes lineamientos:
 - a) De operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración.
 - b) Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.
 - c) Para trámites y procedimientos migratorios.

Como ya lo había manifestado el GTPM, el Doctor Alfonso Nava Negrete nos recuerda lo siguiente; “Enseña la práctica que la circular general es el remedio que sirve a la administración para superar fallas de la ley o el reglamento.” En ese sentido su flexibilidad, es utilizada para “encubrir faltas o errores del legislador e inclusive llena lagunas y legisla.”²¹⁵ Por tal razón habrá que estar atentos a su contenido.

De las leyes que acabamos de analizar es importante destacar lo siguiente:

- A) Todas las iniciativas de ley en la materia fueron presentadas por el Ejecutivo Federal.
- B) Tres de ellas (1926, 1930, 1936) fueron expedidas por el Ejecutivo en uso de facultades (extraordinarias) conferidas por el Congreso de la Unión y en las mismas se hizo referencia en los artículos transitorios a la derogación de la ley

²¹⁵ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano, op. cit.*, p. 158.

anterior o que se opusieran a las respectivas leyes publicadas, cuando en realidad se trataba de la abrogación²¹⁶ de las mismas.

C) Es prudente advertir que la Ley de Inmigración de 1908, sí utiliza de manera correcta la expresión “derogación” cuando señala en su artículo transitorio: “Se derogan, el artículo 49 del Código Sanitario y en general, todas las disposiciones que se opongan á los preceptos de esta ley”, lo mismo sucede con el término “abrogación” utilizado en los artículos transitorios de las leyes de 1947 y 1974 que abrogan a su predecesora.

La Ley de Migración que a continuación veremos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de Mayo de 2011, constituye en la historia legislativa migratoria, la primera ley aprobada cuya iniciativa deriva del Congreso de la Unión.

Como pudimos observar, por vez primera una ley en materia migratoria surge de una de las Cámaras de Congreso de la Unión. Ésta circunstancia difiere del origen que habían tenido de las iniciativas de ley sobre la materia, las cuales surgieron a propuesta del Presidente de la República. Es por lo anterior que consideramos, que si hubiera habido una preocupación real por la protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados por los gobiernos anteriores, no únicamente se hubieran abocado a la aplicación del orden jurídico vigente (Ley General de Población y su reglamento), del cual ya se conocía su deficiencia; sino que su intención debió haberse visto reflejada con iniciativas de reforma a dichos ordenamientos, como había sido la práctica, o incluso a realizar reformas sobre

²¹⁶ Al respecto, Trinidad García expresa lo siguiente; “El acto por el cual se priva a la ley de su fuerza, se llama usualmente *derogación*. En realidad, existen dos palabras que pueden expresar la idea, aun cuando su significado no es idéntico; son los términos *abrogación* y *derogación*; abrogar significa quitar su fuerza a la ley en todas sus partes; derogar quiere decir abolir la ley sólo en algunos de sus preceptos. Pero el uso admitido permite que se hable también de derogación cuando se trata de la supresión total de la ley, y aun de la legislación relativa a una rama del Derecho; las leyes mexicanas, en especial, consagran esta manera de hablar; el artículo 2º transitorio del Código de 84, que substituyó en todas sus partes al de 70 y la legislación civil anterior, emplea el verbo derogar cuando decreta la revocación de éstos.” Trinidad García, *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*, decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1966, p.110.

cuestiones tan evidentes y urgentes como el derecho de defensa y representación legal de los migrantes. Tan claro es lo anterior, que por eso se creó el vigente marco jurídico migratorio. Por lo que hace al Poder Legislativo, ya la historia registra su pasividad cuando del tema migratorio se trata.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA ACTUAL RESPECTO DE LA MIGRACIÓN EN TRÁNSITO IRREGULAR EN MÉXICO

“Y no se puede alegar rectamente la excepción de que se teme la muchedumbre de los que han de pasar. Pues mi derecho no lo quita tu miedo (...) Ni tampoco se puede admitir la excusa de que se puede pasar por otra parte; pues todo el mundo podría decir igual, y de esta manera quedaría violado el derecho al paso (...)”²¹⁷

Hugo Grocio

3.1. Política migratoria y migración de tránsito irregular

La política migratoria mexicana anteriormente estaba basada en la Ley General de Población de 1974. Con la publicación de la Ley de Migración en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011, se establece un marco normativo especial sobre la materia migratoria, en el que se concibe la política migratoria como;

“(...) el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la respectiva Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.”

En el presente ordenamiento se establecen un conjunto de principios, sobre los cuales debe sustentarse la política migratoria, como son; el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, congruencia, enfoque integral, responsabilidad compartida, hospitalidad y solidaridad internacional, facilitación de la movilidad internacional de personas salvaguardando el orden y la seguridad, complementariedad de los mercados laborales con los países de la región, equidad

²¹⁷ Grocio, Hugo, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, op. cit., p. 300.

entre nacionales y extranjeros, reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, integración social y cultural, y facilitación del retorno al territorio nacional, así como la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias.²¹⁸

Así, en el ejercicio de las facultades discrecionales que la ley otorga a la autoridad administrativa, los mencionados principios deberán jugar un papel fundamental en el respeto de los Derechos Humanos de los migrantes.

De esta manera se fundamenta la política migratoria del Estado mexicano para el siglo XXI en los siguientes tres ordenamientos; la Ley de Migración, la Ley General de Población y la Ley de Refugiados y Protección Complementaria.

Podemos decir, en términos generales, que el marco jurídico que había regulado la migración de tránsito hasta principios del siglo XXI, solamente le reconocía derechos al migrante en tránsito cuya situación jurídica fuera considerada por el Estado mexicano como regular. Lo anterior fue cambiando, motivado de un impulso cada vez mayor a favor de la protección de los derechos humanos de todas las personas, es decir; no solo de los nacionales sino también de los extranjeros, hasta lograrse avances importantes en el respeto de sus derechos humanos, como aconteció con la reforma de 2008 a la Ley General de Población por la que se despenalizó la migración indocumentada.²¹⁹

Como lo habíamos comentado, la importancia de la exposición de motivos de acuerdo con Miguel Acosta Romero radica en dos razones: Primera; de este modo se sabe cuál fue la intención del autor de la iniciativa y las razones que lo llevaron a proponer reformas, adiciones, derogación o un nuevo ordenamiento jurídico. Segunda; tanto las personas a quienes va destinada, como estudiantes, juristas,

²¹⁸ *Cfr.* Artículo 2º de la Ley de Migración.

²¹⁹ D.O.F. lunes, 21 de julio de 2008,

jueces, etc., y todo aquel que en un momento dado tenga la necesidad de interpretar la ley respectiva, para cualquier efecto, contara con mejores elementos para una mejor comprensión que facilitara, su tarea interpretativa.²²⁰ En este sentido debemos hacer referencia a la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Migración la cual establecía la necesidad de definir:

“(…) una política migratoria que considere las múltiples dimensiones y complejidad del fenómeno migratorio en México, a través de: “(b) reconocer las tensiones o problemas para el mercado de trabajo nacional que podrían derivarse de una inmigración masiva, pero a la vez facilitar los flujos de visitantes e inmigrantes que pueden contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, promoviendo una migración regulada y acorde con las necesidades del mercado de trabajo y el desarrollo nacional; (c) fundamentar la gestión migratoria en la salvaguarda del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos, promoviendo la seguridad nacional y pública y, al mismo tiempo, velando por la seguridad humana de los migrantes nacionales y extranjeros; (d) prevenir y controlar con determinación la migración indocumentada, salvaguardando la integridad y los derechos humanos de los migrantes; (e) combatir eficazmente el tráfico, la explotación de los migrantes y las redes criminales asociadas a la migración; (f) fomentar la integración de las poblaciones migrantes a la sociedad receptora y la cohesión social y; (h) (sic) promover los principios de la tolerancia y la no-discriminación.”²²¹

Tratando de esclarecer si la intención del promotor de la reforma se tradujo en la redacción final del texto jurídico, hacemos las siguientes interrogantes; La regulación migratoria vigente ¿Previene la entrada de la migración de tránsito en situación jurídica irregular? Y si no es así ¿La protege? Principalmente pensamos que lo señalado en el inciso d), sobre “prevenir y controlar con determinación la migración indocumentada, salvaguardando la integridad y los derechos humanos de

²²⁰ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, op. cit., p. 72-73.

²²¹ *Gaceta del Senado*, 09 diciembre de 2010 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28002>. Consultado el 02 de julio de 2013.

los migrantes” es la base para evitar las violaciones a los derechos fundamentales de los migrantes en tránsito irregular.

Veamos que nos dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua sobre lo que debemos entender con la palabra “prevenir”: 1. “Preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin. II 2. Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. II 3. Precaver, evitar, estorbar o impedir algo. II 4. Advertir, informar o avisar a alguien de algo. II 5. Imbuir, impresionar, preocupar a alguien, induciéndole a prejuzgar personas o cosas. II 6. Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción. II 7. prnl. Disponer con anticipación, prepararse de antemano para algo.”²²²

En cambio, acerca de la palabra “proteger” refiere; 1. “Amparar, favorecer, defender. II 2. Resguardar a una persona, animal o cosa de un perjuicio o peligro, poniéndole algo encima, rodeándole, etc.”²²³

Para saber si el vigente marco jurídico migratorio mexicano “previene y protege” a la migración que transita de manera irregular por nuestro país, como lo señalaba la exposición de motivos de la iniciativa de ley, qué mejor que abordar el tema teniendo en cuenta aspectos relevantes que se presentaron en el proceso de aprobación de la nueva legislación migratoria y en la expedición de su reglamento, como también, su contenido actual. Lo anterior sin dejar de hacer referencia a las reformas relativamente recientes que se han realizado al orden jurídico nacional y que tienen injerencia directa en el tema de la migración de tránsito irregular en México.

²²² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo II, vigésima segunda edición, Editorial Calpe, S.A., España, 2001, p. 1831.

²²³ *Ibidem*, p. 1849.

Es importante destacar desde ahora, que la situación jurídica de una persona en un Estado del cual no es nacional, varía dependiendo de su nacionalidad. Al respecto Carlos Arellano García nos dice “(...) los Estados están en posibilidad de estatuir, en su Derecho Interno, sobre la condición jurídica de los extranjeros, y al hacerlo, no tienen más límite que la no afectación de un mínimo de derechos que el Derecho Internacional consagra a favor de los extranjeros.” De tal manera que si se atentara contra este límite, surgirá la responsabilidad internacional por violación a las reglas del Derecho de Gentes obligatorias para los Estados como sujetos de la comunidad internacional.²²⁴ Lo anterior crea distintos grados de reconocimiento en los derechos de los extranjeros, pero la principal asimetría de poder, como señala Jorge A. Bustamante, la constituye aquella en la que “el extranjero acabe en una posición de subordinación frente al nacional.”²²⁵

Dicho lo anterior, procedamos a analizar los requisitos de ingreso, estancia, tránsito, y salida de las personas en México, con la salvedad antes dicha de que tales circunstancias variarán en función de la nacionalidad del migrante, y sin dejar de señalar que todas las personas son titulares de los derechos fundamentales reconocidos constitucional e internacionalmente.

El artículo 1º de la Ley de Migración establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República. Lo anterior está en consonancia con lo que expresábamos en su momento acerca de que la regulación en materia migratoria es una facultad federal y, por tanto, está regulada en una ley del mismo carácter, tal como lo establece el artículo 73, fracción XVI de nuestra Constitución.²²⁶ Sólo habría que agregar que el artículo 124 de éste último

²²⁴ Cfr. Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, op. cit., p. 416.

²²⁵ Bustamante, Jorge A., *Migración internacional y derecho humanos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Doctrina Jurídica, núm. 94.), México, 2002, p. 171.

²²⁶ A pesar de lo anterior, en el año de 2001 el Estado de Baja California intentó asumir facultades en la materia, al respecto véase, Addiechi, Florencia, *Las fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración latinoamericana*, op. cit., p. 197. Así como; Excélsior “La Constitución en

ordenamiento viene a respaldar lo anterior, pues dicha disposición ordena; “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” Por lo tanto, la facultad de regular la materia migratoria está prohibida a los estados, pues la Constitución es clara al respecto, al atribuir dicha facultad al Congreso de la Unión. Sin embargo cuando de la protección de los migrantes se trata, no compete sólo a las autoridades federales, pues para atender esta realidad social es necesaria la coordinación entre las distintas autoridades tanto federales, estatales y municipales.

Es importante señalar que cuando de la protección de los migrantes se trata, no compete solo a las autoridades federales. Por tal situación es necesaria la implementación de políticas públicas por los tres niveles de gobierno, para atender esta realidad social.

Se señala como objeto de la Ley de Migración el regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

La Constitución en su artículo 11 otorga amplias facultades al Congreso de la Unión para limitar el derecho a migrar a través de la ley de la materia, a tal grado que los legisladores, en consideración de ese amplio margen de acción del artículo referido, establecieron en el artículo 7 de la LM lo siguiente; “La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.” De acuerdo a la redacción anterior, pueden quedar comprendidas las

riesgo. Emigrantes y libertad de tránsito.”, No. 30, 699, México, (s.d.) SERPRAMEX. “Prohibición del Tránsito en un Estado, a un grupo en especial”, año: LXXXV, T. IV, Sec. A, p. 6, SERPRAMEX.

siguientes disposiciones jurídicas; reglamentos o incluso circulares, pues tanto el reglamento como las circulares son disposiciones jurídicas aplicables, cuando se refieran a la materia migratoria. A nuestro juicio la anterior disposición es inconstitucional ya que la Constitución en clara, al señalar que; “El ejercicio de este derecho estará subordinado (...) a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”,²²⁷ y el reglamento, como nos dice Alfonso Nava Negrete, “lo que hace es desarrollar y particularizar las situaciones ya legalmente previstas. Esto significa que el reglamento no puede prever mandatos que rebasen el contenido natural de la ley”²²⁸ y mucho menos las circulares o demás disposiciones administrativas.

3.2. El ingreso a México

Los extranjeros, para poder ingresar a territorio mexicano, deben cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Migración, en su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables; cuando así sea, su situación migratoria será regular. En cambio, su situación migratoria se considerará irregular cuando hayan incumplido con las mismas (art. 3º frac. XXVII).

Hay que señalar que la entrada de una persona extranjera al territorio nacional puede ser de forma transitoria o permanente. Los migrantes que cruzan nuestro país de manera irregular con la intención de llegar a los Estados Unidos, lo hacen de forma transitoria, su propósito no es establecerse aquí, tienen en mente, desde que dejan sus países de origen, el llegar a los Estados Unidos, y si no lo lograsen prefieren regresar a su país. Según el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) el número de personas nacidas en otro país residentes en

²²⁷ Segundo enunciado del artículo 11 constitucional.

²²⁸ Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, *op. cit.*, p. 135.

México es de 961 121, lo que representa el 0.9 % de la población,²²⁹ cantidad que se distingue de países como Argentina, en donde el número de inmigrantes, es de alrededor de 1 millón 800 mil personas, lo que representa el 4.5 % de su población²³⁰ o de los Estados Unidos de Norteamérica en donde viven 40 millones de inmigrantes, con o sin documentos, lo cual representa el 13 % de su población total y en donde un poco más de la cuarta parte no tiene papeles.²³¹ Estas cifras refuerzan el argumento de que México, más que ser un país de destino, es un país paso.

Los extranjeros que deseen internarse al país, deben presentar ante el Instituto; pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el Derecho Internacional vigente, y cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de la ley, o tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias, así como proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes les soliciten en el ámbito de sus atribuciones (art. 37, fracs. I y II).

Se establece en la ley migratoria, de forma exclusiva al personal del Instituto la facultad de “vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos”,²³² por tal motivo, no podrá ser realizado por otras autoridades, distinguiéndose de la regulación que anteriormente se establecía, en la que se otorgaba directamente a la SEGOB dicha facultad de vigilancia y revisión.

²²⁹ “Conociendo...nos todos”, INEGI, disponible en; <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/nacidosenotropais.pdf>, consultado el 26 de abril de 2013.

²³⁰ Cfr. Perfil Migratorio de Argentina 2012, Organización Internacional para las Migraciones, p. 6. <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-argentina-2012.pdf>, consultado el 16 de mayo de 2013.

²³¹ Guerra Castellanos, Gabriel, “Migrantes”, El Universal, el 27 de mayo de 2013. <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2013/05/64702.html>, Consultado el 27 de mayo de 2013.

²³² Artículo 35, párrafo II de la Ley de Migración.

Como una de las novedades de la actual ley migratoria se encuentra la especificación del momento en que se considerará regular la internación a nuestro país, estableciendo que la misma “se efectuará en el momento en que la persona pasa por los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire”, complementándose con lo que hasta antes de la reforma ya establecía la Ley General de Población al respecto; “dentro de los horarios establecidos para tal efecto y con la intervención de las autoridades migratorias”.²³³

3.2.1. La visa como requisito de ingreso

La existencia de derechos implica también la necesidad de establecer límites para no afectar las esferas jurídicas de las demás personas, ya que como señala Miguel Carbonell, “[las mencionadas] limitaciones se explican en razón de que, en realidad, los derechos sin límites no serían derechos, sino licencias para la arbitrariedad”, con la precisión de que lo anterior “debe entenderse en el sentido estricto de “límites” constitucionalmente impuestos a un derecho, y no como la posibilidad de convertir un mandato constitucional en un no-derecho”.²³⁴ Asimismo se hace necesaria la limitación, por la “necesidad de hacer que los derechos convivan unos con otros”.²³⁵ A lo largo de la historia se han ido estableciendo medidas para tratar garantizar la libertad y seguridad de las personas, tal es el caso del pasaporte y de la visa. Pero tales medidas, en especial la visa, también se han utilizado de manera arbitraria para establecer restricciones excesivas al derecho de migrar de las personas.

En la Ley de Migración se estableció un sistema de visas, las cuales serán necesarias para el ingreso al país. Para nosotros, el establecimiento de la visa como

²³³ Artículo 34, párrafo II de la Ley de Migración.

²³⁴ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México, op. cit.*, p. 181.

²³⁵ *Ídem.*

un requisito de ingreso al territorio nacional es contrario a lo que establece el primer enunciado del artículo 11 de nuestra Constitución Federal, que a la letra ordena; “Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.”

Es importante señalar que, en cuanto a la visa, esta no ha sido sujeta de un estudio detallado como ha acontecido con el pasaporte. Tal vez esto se deba a que como nos recuerda Eduardo Andrade Sánchez, su “empleo se extendió a partir de la Primera Guerra Mundial.”²³⁶ Circunstancia también por la cual “en el Congreso Constituyente de 1856-57, en el que se discutió fundamentalmente la prohibición de contar con documentos que autorizaran el traslado de las personas, como las cartas de seguridad, pasaportes o salvoconductos”, no se aludió a ella.²³⁷

Este modelo impulsado por los confrontamientos mundiales y fundado en la seguridad nacional, fue utilizado en un inicio “con motivo de la desconfianza producida por el conflicto bélico”.²³⁸ No obstante como señala Pedro G. Labariega V., este sistema se ha reproducido por los demás países, “habiéndose quedado de forma permanente hasta la actualidad.”²³⁹

Lo anterior aunado a la aplicación por algunos países de medidas de extrema seguridad motivadas por los acontecimientos de 2001, lo que ha generado acciones recíprocas. Tal es el caso de “la puesta en práctica por autoridades brasileñas a principios de 2004, para registrar de la misma manera a los ciudadanos

²³⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, comentario al artículo 11 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo I, decimoctava edición, Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 202.

²³⁷ *Ibidem*, pp. 194 y 202.

²³⁸ *Ibidem*, p. 202.

²³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, tomo P-Z, Editorial UNAM-Porrúa, 2005, p. 3898.

estadounidenses.”²⁴⁰ Una situación similar es la llevada a cabo entre México y Canadá.²⁴¹

Todo ello como señala Andrade Sánchez “propicia un ambiente cada vez más restrictivo de la posibilidad de viajar libremente por el mundo”, en el que los gobiernos de las democracias occidentales “imponen a otras naciones la adopción de políticas similares.”²⁴²

La “visa” es definida en la ley, como “la autorización que se otorga en una oficina consular que evidencia la acreditación de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u otro documento (...) [pero] también puede ser otorgada a través de medios y registros electrónicos pudiéndole denominar visa electrónica o virtual” y “autoriza al extranjero para presentarse en un lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar, según el tipo de visado su estancia, siempre que se reúnan los demás requisitos para el ingreso.”²⁴³

Eduardo Andrade Sánchez nos recuerda que en su origen, la visa no era un documento propiamente dicho sino la autorización o validación del documento original de viaje de una persona, generalmente el pasaporte, mediante un sello colocado por el funcionario consular del país receptor para permitir el acceso a su territorio, pero con el tiempo fue adquiriendo en algunos casos el carácter de documento independiente particularmente en Estados Unidos.²⁴⁴

²⁴⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, comentario al artículo 11 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, op. cit., p. 202.

²⁴¹ El Economista, “Canadá impone visa a mexicanos” <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/07/13/canada-impone-visa-mexicanos>,

²⁴² Andrade Sánchez, Eduardo, comentario al artículo 11 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, op. cit., p. 202.

²⁴³ Cfr. Artículo 3º, fracción XXX de la Ley de Migración.

²⁴⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, comentario al artículo 11 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, op. cit., p. 202.

3.2.1.1. Los tipos de visa

El artículo 40 de la ley establece los tipos de visa que deberán presentar los extranjeros que pretendan ingresar al país:

1. Visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.
2. Visa de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas.
3. Visa de visitante para realizar trámites de adopción.
4. Visa de residencia temporal.
5. Visa de residente temporal estudiante.
6. Visa de residencia permanente.

Como podemos observar no se estableció una “visa de tránsito” como era la demanda de migrantes y de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos. No somos ingenuos sobre los problemas tanto de tipo político como jurídico que implicaría el llevar acabo la decisión de otorgarles una autorización para que ingresen al país de manera legal pero con el objetivo de cruzar la frontera norte (sur de los Estados Unidos) de forma ilegal, aspecto sobre el cual expondremos nuestras ideas en páginas subsecuentes de la presente investigación.

Pero ¿Cuál fue la posición que adoptaron los legisladores durante el proceso de aprobación de la ley?

Del proceso legislativo en el que se aprobó el Proyecto de Ley de Migración rescatamos lo siguiente:

En la **discusión en lo particular** del dictamen en la Cámara de Senadores, realizada el jueves 24 de febrero de 2011, se emitieron dos pronunciamientos que nos parecen importantes de destacar.

El representante del PRI, señaló lo siguiente; “Nosotros queremos ir más allá. Estamos proponiendo y está establecido en la ley, la visa del migrante. Con un tiempo suficiente para que pueda transitar de manera libre.”²⁴⁵ Aquí encontramos un pronunciamiento de lo que podría ser la prevención de la migración indocumentada o de tránsito irregular; se refiere a la visa especial para el migrante que solo desee transitar, pero en el contenido del dictamen sobre el Proyecto de la Ley de Migración lo que más se le parece y que no es a lo que se refiere el representante del PRI, por lo menos eso queremos pensar, es la “visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas para permanecer en el país hasta por ciento ochenta días”, por que los requisitos que se establecen para poder obtener esta visa, como lo veremos más adelante, hacen que esa vía no sea factible para que el migrante común busque realizar su tránsito de manera legal.

El representante del PRD también hizo un pronunciamiento importante sobre el tema en la misma sesión: “Hay que ir por más, hay que ir por quitar la vista (sic) con los ciudadanos centroamericanos, ellos a nosotros no nos piden visa”.²⁴⁶ Este es un pronunciamiento importante para la prevención de la migración indocumentada. El suprimir la visa a los migrantes centroamericanos, es otra de las propuestas que han sido demandadas por los migrantes y por las organizaciones civiles, que de acuerdo a “los registros del Instituto Nacional de Migración (INM), los nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, constituyen entre 92 y 95 % del total de los alojados en las estaciones migratorias (2005-2010), los que representan la

²⁴⁵ Participación del Senador Francisco Herrera León, véase, *DDs*, LXI Legislatura, 24 de febrero de 2011, disponible en; <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=61&ano=2&id=28194>. Consultado el 02 de julio de 2013.

²⁴⁶ Intervención del Senador Fernando Velázquez López, *DDs*, LXI Legislatura, 24 de febrero de 2011, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=61&ano=2&id=28194>. Consultado el 02 de julio de 2013.

mayor parte de la mayor parte de la migración de tránsito irregular por México hacia Estados Unidos.”²⁴⁷

Debemos resaltar que lo anterior se distingue de lo que había manifestado el representante del PRI, quien hablaba de una “visa de tránsito” como anteriormente lo vimos. Aquí se trata de la “supresión de visas” a los Centroamericanos.

En entrevista realizada al padre Alejandro Solalinde después de aprobada la iniciativa de ley por parte de los Senadores, manifestó lo siguiente;

“(Nos permite) homologar con Centroamérica. Es un acto de igualdad, de humildad ante ellos, enseguida (el visado) le va a permitir poder pasar dignamente, quizá no volver a usar nunca el tren, a lo mejor todo ese dinero que le saca la delincuencia organizada pueda permitirles viajar dignamente hasta en avión. Es una transformación total”.²⁴⁸

En el dictamen de la Cámara de Diputados presentado por las Comisiones Unidas de Población, Fronteras, y Asuntos Migratorios, se sostuvo lo siguiente; “Las Comisiones Unidas dictaminadoras, coincidimos en que la propuesta contenida en la Minuta tiende a resarcir parte de la dignidad de los migrantes, independientemente de su condición migratoria al otorgar visas de tránsito”.²⁴⁹ Como podemos ver, todavía en el dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados se seguía hablando de una “visa de tránsito”.

En la **discusión en lo general** en la Cámara de Diputados el **PT** señaló:

²⁴⁷ Rodríguez, Ernesto; Salvador Berumen; y Luis Felipe Ramos, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *Apuntes sobre migración, op. cit.*, p. 1.

²⁴⁸ Sánchez, Verónica, “Descartan visa transmigrante”, *Reforma, Nacional*, p. 9, México, D.F., 03 de junio de 2012. Con motivo también de la aprobación del Proyecto de Iniciativa por los Senadores, Fabienne Venet, Directora del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), recuerda; “Todos en ese momento nos entusiasmos con las reformas. El problema era que no teníamos el texto de la ley. Ahora el entusiasmo cayó porque las reformas son parciales”, véase, Rea, Daniela, “Reprochan engaño en Ley de Migración”, *Reforma, Opinión*, p. 13, México, D.F., 09 marzo de 2011.

²⁴⁹ Publicado en su *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3251-III, el viernes 29 de abril de 2011 <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Consultada el 03 de julio de 2013.

“(…) creo que debiéramos aspirar, como ocurre en los planteamientos filosóficos sobre la materia y en los propios tratados sobre derechos humanos, como este artículo 12 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que en el futuro de la humanidad no debiera haber fronteras para los flujos migratorios ni visas ni permisos ni autorizaciones; los nacionales de Centroamérica y de Sudamérica debieran transitar libremente por el territorio nacional sin necesidad de ninguna visa, ni visa de transmigrante ni permiso transnacional alguno. México debiera ser un lugar de paso, un lugar en donde se respetaran plenamente las garantías y los derechos migratorios (…).”²⁵⁰

Por su parte el **PRD** señaló; “es necesario seguir propugnando por una legislación que cree los derechos de los migrantes que pasen por México en camino hacia los Estados Unidos, lo que exige que el gobierno federal les entregue permisos especiales de tránsito para el reconocimiento pleno de sus derechos.”²⁵¹

Como podemos apreciar, los legisladores sabían lo que estaban aprobando; la continuidad de una migración de personas que continuará buscando ocultarse por miedo, por inseguridad jurídica. No hubo los pronunciamientos necesarios para la prevención de la migración, para resolver la cuestión del ingreso irregular de los migrantes.

Por lo importante que consideramos es para este tema, es oportuno hacer referencia a la respuesta que nos dio el Lic. Gustavo Mohar Betancourt, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación en la Administración Federal del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, a algunas preguntas que le realizamos en la Semana Nacional de Migración 2012 que

²⁵⁰ Pronunciamiento realizado por el Senador Jaime Fernando Cárdenas Gracia, *DDd*, LXI Legislatura, 29 de abril de 2011, disponible en; <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Consultado el 03 de julio de 2013.

²⁵¹ Senador José M. Torres Robledo, *DDd*, LXI Legislatura, 29 de abril de 2011, consultable en; <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Consultado el 02 de julio de 2013.

tuvo como ejes temáticos la “Migración, Identidad y Cultura”,²⁵² sobre la regulación migratoria respecto de la migrantes de tránsito. Pasemos pues a lo siguiente:

*JLJS:²⁵³ La exposición de motivos de la Ley de Migración señalaba, que uno de los objetivos era o es prevenir a la migración de tránsito. ¿De qué manera tanto en la ley como en su reglamento se previene esa migración de tránsito? ¿De qué forma una persona que se encuentra en estos momentos en los países principalmente centroamericanos y que quiere cruzar nuestro país por la vía legal lo puede hacer? ¿En qué manera se ve beneficiado con esta nueva legislación?

Subsecretario Gustavo Mohar Betancourt: Muchas gracias por todas las preguntas, voy a contestar o tratar de contestar todas y luego le pediré aquí al maestro que me complemente y luego al propio Comisionado por si dejo algo fuera. Una pregunta que esperaba yo es la que hace José Luis sobre los centroamericanos de tránsito. Si revisas la ley, el Congreso de la Unión por algún motivo, no incluyó el concepto de visa de tránsito, por lo tanto el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley mandata (...) Sin embargo tomando en cuenta esa posibilidad (...) si se reserva en el reglamento y la ley la posibilidad de que en acto administrativo y de política, la Secretaría de Gobernación o (...) de Relaciones Exteriores puedan definir criterios de exenciones de visas (...) En el caso de México y Centroamérica lo que hemos podido hacer ahora, es facilitar el ingreso de los guatemaltecos y los beliceños a la zona fronteriza con México (...) Este gobierno (...) emitió una forma migratoria de visitante local, por el cual esos guatemaltecos que antes se limitaban nada más a la franja de la comunidad que estaba en la línea, que ahora se va a extender a todos los guatemaltecos, pueden entrar a cien kilómetros dentro de México, ya sea a trabajar o a visitar ¿Qué se logra con eso? que puedan entrar legalmente, y eso les da una

²⁵² Semana Nacional de Migración, realizada del 15 al 17 de octubre de 2012 en la Sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las preguntas que realizamos en aquella ocasión fueron en relación al Panel intitulado: “Reglamento de la Ley de Migración” realizado el día martes 16 de dicho mes, estando como ponentes, el Lic. Gustavo Mohar Betancourt Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración Lic. Salvador Beltrán del Río M. y el Mtro. Ernesto Andrade Sánchez Subcoordinador de Enlace Internacional del Gobierno del Estado de México. El video se encuentra disponible en la Subdirección de Análisis, Información y Monitoreo de la Dirección de Comunicación Social del Instituto Nacional de Migración. He suprimido algunas palabras que debido al momento o al error, podrían parecer una obviedad o repetición, pero siempre con la responsabilidad de mostrar el contexto de como nos respondió el Subsecretario a las preguntas que le realizamos.

²⁵³ * JLJS; Participación del suscrito en el panel arriba señalado.

cierta protección porque ya tienen un permiso y el patrón con el que van a trabajar está obligado a darle ciertas condiciones porque el señor ya tiene permiso para trabajar (...)"



Panel intitolado: “Reglamento de la Ley de Migración” realizado el martes 16 de octubre de 2012, con motivo de la Semana Nacional de Migración, en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Uno de los argumentos del Subsecretario es que los legisladores no establecieron en la ley una visa especial para el tránsito y que por tal circunstancia “el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley manda.” Pero con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Migración, había la posibilidad de que el Ejecutivo a través del reglamento²⁵⁴ de la Ley de Migración estableciera dicha hipótesis. Incluso, según Fabiola Martínez

²⁵⁴ La diputada Lorenia Iveth Valles Sanpedro haciendo algunas propuestas sobre los trabajos que debe realizar la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, expresó en la reunión de instalación de la mencionada comisión, efectuada el jueves 25 de octubre de 2012: “Creo que debemos de reconocer que la movilidad humana es un derecho humano. Debemos analizar el Reglamento de la Ley de Migración.” Consúltese Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3652, lunes 26 de noviembre de 2012, disponible en; <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Consultado el 13 de enero de 2013.

reportera del Periódico La Jornada, “El comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), Salvador Beltrán del Río, habló de la posibilidad de autorizar visas de tránsito –particularmente a centroamericanos”.²⁵⁵

El Ejecutivo pudo también objetar la ley en el momento de su aprobación, si es que no hubiera estado de acuerdo. Recordemos la objeción que realizó en el término de su mandato el Presidente Felipe Calderón Hinojosa al Proyecto de la Ley de Víctimas aprobado por los Senadores.

3.2.1.2. La visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas

¿Qué necesita actualmente una persona migrante, principalmente centroamericana para ingresar y transitar por territorio mexicano buscando llegar a los Estados Unidos?

La vía legal más factible, de acuerdo con la Ley de Migración y su reglamento en estudio, es obtener la Visa de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, la cual autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días (art. 40, frac. I) para lo cual hay que cumplir con los requisitos que al respecto se establecen y, el factor económico es sin duda el más difícil.

Sin pretender exhaustividad, nos referiremos a continuación a lo que establece el reglamento de la Ley de Migración respecto de la Visa de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

²⁵⁵ Martínez, Fabiola, “INM: se analiza la autorización de visas de tránsito para indocumentados”, La Jornada, 21 de octubre de 2011, consultable en <http://www.jornada.unam.mx/2011/10/21/politica/019n2pol>, consultado el 03 de enero de 2013.

El artículo 104 del mencionado reglamento establece que el solicitante de la Visa de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, deberá demostrar alguno de los siguientes supuestos:

- “I. Que existen elementos que lo motivan a regresar a su país;
- II. Que tiene solvencia económica suficiente para cubrir el monto de los gastos de alojamiento y manutención durante su estancia en el territorio nacional;
- III. Que cuenta con invitación de una organización o de una institución pública o privada para que la persona extranjera participe en alguna actividad no remunerada en el territorio nacional;
- IV. Ser chofer u operador de transporte de carga y pretenda ingresar al territorio nacional con el único objeto de cargar o descargar mercancías;
- V. Que se encuentre en alguna de las siguientes causas humanitarias:
 - a) Ser padre, madre, hijo o cónyuge, concubina o concubinario o figura equivalente, de una persona extranjera que se encuentre en el territorio nacional y se encuentre en estado grave de salud;
 - b) Cuando se requiera su intervención para reconocimiento o recuperación de cadáver y sea el padre, madre, hijo, hermano, cónyuge, concubina o concubinario o figura equivalente, de la persona extranjera;
 - c) Cuando peligre la vida de la persona extranjera por violencia o por desastre natural y el hecho se compruebe fehacientemente, o
 - d) Que tenga invitación de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, estatal o municipal emitida por interés público para apoyar en acciones de auxilio o rescate en situaciones de emergencia o desastre en el territorio nacional.
- VI. Que forme parte de un proyecto de investigación científica o recolección de muestras en el territorio nacional o aguas jurisdiccionales del país, previa obtención de las autorizaciones de las autoridades nacionales competentes;
- VII. Que sea cónyuge, concubina o concubinario o figura equivalente, niña, niño o adolescente que esté bajo su representación legal o mayor de edad que se encuentre en estado de interdicción y esté bajo representación legal, hijo de persona extranjera titular de una visa de visitante sin permiso para realizar

actividades remuneradas o de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas;

VIII. Que sea niña, niño, adolescente o persona que se encuentra sujeta a tutela jurídica conforme a la legislación civil de la persona extranjera titular de una visa mexicana válida y vigente, o

IX. Que tenga una carta de invitación o de aceptación de alguna institución perteneciente al Sistema Educativo Nacional para realizar cursos, estudios o proyectos de investigación o de formación en por (sic) una temporalidad máxima de ciento ochenta días y solvencia económica para sufragar sus gastos de alimentación y estancia durante su permanencia en el territorio nacional.

Los requisitos que acrediten cada uno de los supuestos señalados en este artículo serán establecidos en los lineamientos que de manera conjunta emitan la Secretaría y la Secretaría de Relaciones Exteriores y que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.”

Como podemos observar, la ley exige al migrante satisfacer ciertos requisitos para obtener la Visa de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, la cual autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días (art. 40, frac. I), misma que para el individuo que solamente pretenda cruzar nuestro territorio no es compatible, puesto que las hipótesis del artículo 104 sólo se refieren, si se lee cuidadosamente, a quienes quieran internarse al país y luego regresar al suyo.

Sin abundar más al respecto, podemos darnos cuenta de que esta visa más que una vía para el tránsito legal de personas por suelo mexicano, constituye un obstáculo adicional. Lo anterior demuestra la hipótesis que planteamos en el sentido de que el vigente marco jurídico migratorio no previene la migración de tránsito irregular.

Es importante resaltar que ya desde 1995 la CNDH en su Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes en la Frontera Sur, había sugerido a la SEGOB y a la SRE, el estudio de los requisitos para documentar a centroamericanos, como una vía para abatir el flujo de indocumentados, la corrupción que ello genera y la violación a los derechos humanos de los migrantes, de la siguiente manera; “El incremento de requisitos para el otorgamiento de visas a los nacionales de países centroamericanos, tiene como consecuencia que los solicitantes, al no poder cubrirlos, se vean impelidos a viajar en forma indocumentada, exponiéndose a una serie de abusos y peligros.”²⁵⁶

Esa es la realidad de los migrantes extranjeros²⁵⁷ que buscan transitar por nuestro país, para lograr, en la mayoría de los casos, una vida mejor. Como nos dice Mauricio Farah Gebara, ex titular de la Quinta Visitaduría de la CNDH, “Se les niegan las visas y se les reclama que viajen sin ellas.”²⁵⁸ A pesar de lo anterior, en la

²⁵⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Frontera Sur*, segunda reimpresión, CNDH, México, 1997, p. 167.

²⁵⁷ Pero no solo de ellos, sino también de los migrantes mexicanos. Es el caso de los ex-trabajadores que formaron parte del Programa Bracero implementado entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos entre los años 1942-1964. Con motivo de los Convenios de Braceros los patrones estadounidenses retuvieron una parte de los ingresos que percibían los migrantes durante el tiempo que laboraran, el diez por ciento. El dinero de esos descuentos debería ser entregado al gobierno mexicano, quien debería entregárselos a los braceros, sin embargo esto no sucedió. En el 2005 se creó un fideicomiso para el pago de esos miles de trabajadores, estableciéndose requisitos difíciles de cumplir. Poco a poco, a base de reclamos sobre el exceso de los requisitos establecidos en un inicio, se ha ido logrando menor rigidez en la exigencia de los mismos, con el objetivo de que obtengan el dinero que con su sudor se ganaron estos trabajadores. A la fecha, ósea 9 años después, no se ha terminado de pagar a la mayoría de los que ingresaron sus documentos dentro del plazo establecido en la convocatoria, y aún que pendiente la atención a gran parte de esos trabajadores que debido al exceso en los requisitos establecidos en un inicio, no pudieron cumplir en su momento con la presentación de los mencionados documentos. Al respecto consúltese, Bustamante Fernández, Jorge, *Migración internacional y Derechos Humanos*, disponible en; <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=296>, consultado el 07 de septiembre de 2013, así como www.dof.gob.mx/extrabmigmex.php, consultado el 20 de enero 2014.

²⁵⁸ También resalta, a nuestro parecer correctamente, que el sentido común no puede aplicarse a la migración indocumentada, que está llena de paradojas que la perfilan, a la vez que la desdibujan para la comprensión, algunas de las cuales son las siguientes; por no tener nada, los migrantes lo abandonan todo; caminan en busca de la vida y pueden encontrar la muerte; no tienen para pagar un rescate, y sin embargo los secuestran; se les condena y se les contrata; se les ataca y se les necesita; se les acusa de agresores y se les dispara por la espalda. *Cfr.* Farah Gebara, Mauricio, *Cuando la vida está en otra parte*, *op. cit.*, p. 263 y 264.

Cámara de Diputados se exclamó; “hoy sabemos que desde el puerto de entrada de Talismán, Chiapas, al ferrocarril La Bestia y a la frontera norte de México, pasando por San Fernando, Tamaulipas, tenemos mejores horizontes para nuestros paisanos del sur y nuestros doloridos amigos migrantes.”²⁵⁹ Pero el discurso político se quedó solo en eso ¿Y los migrantes?

Desde la lectura de los artículos del anteproyecto del reglamento se había advertido por el GTPM como una de las principales problemáticas, precisamente lo que tiene que ver con el establecimiento de los requisitos para el otorgamiento de visas y condiciones de estancia, que en la práctica y bajo la realidad migratoria actual, se decía, serían imposibles de cumplir para el grueso de la población migrante.²⁶⁰

No habría de extrañarnos que la migración de tránsito de manera irregular, vaya a aumentar en los años venideros. Al migrante le importa más el amor de su familia, de sus seres queridos, las ganas de superarse, que cualquier barrera física o legal que le impongan. No debemos estar de acuerdo con que el mismo ser humano establezca limitantes a su desarrollo, a migrar a otro país para encontrar nuevas oportunidades que le permitan acceder a una mejor vida por no encontrarlas en su país de origen.

Al respecto destacamos lo que expresa Alfredo Verdroos, citado por Carlos Arellano García, cuando hace referencia a los derechos de los extranjeros fundados en el Derecho Internacional; “Todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el Derecho Internacional común parten de la idea de que los Estados están obligados entre sí a respetar en la persona de los extranjeros la dignidad humana. Y a ello se

²⁵⁹ Diputada Norma Leticia Salazar Vázquez, en sesión del viernes 29 de abril de 2011, <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Consultado el 03 de julio de 2013.

²⁶⁰ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, México, *op. cit.*, p. 17.

debe el que hayan de concederles los derechos inherentes a una existencia humana digna de tal nombre.”²⁶¹

En México no necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos; a) nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano; b) solicitantes de condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo; c) titulares de un permiso de salida y regreso; d) titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaria; e) solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y f) miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales, conforme a los compromisos internacionales asumidos por México (art. 37, frac. III).

Como podemos observar, la anterior disposición establece en su inciso e), el no requerimiento de visa por razones humanitarias. Sin embargo es contradictoria de lo señalado en el artículo 41, segundo párrafo del mismo ordenamiento, pues ésta disposición establece que; “En los casos del derecho a la preservación de la unidad familiar, por oferta de empleo o por razones humanitarias, la solicitud de visa se podrá realizar en las oficinas del Instituto.”

Es importante resaltar la diferencia que se presenta con los nacionales de los países respecto de los cuales se haya suscrito acuerdo de supresión de visas o que no sea necesario su requerimiento para el ingreso a territorio nacional en virtud de una decisión asumida por el gobierno mexicano unilateralmente, pues los coloca en una situación privilegiada respecto de otras nacionalidades para las cuales se estableció en la ley, como requisito de ingreso, el contar con una visa.

²⁶¹ Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, op. cit., p. 421.

La Secretaría de Gobernación tiene la atribución de establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, mediante disposiciones de carácter general que deberán ser publicadas en el D.O.F. tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto establece el reglamento, así como el suspender o prohibir el ingreso de extranjeros (art. 18, fracs. III y IV), cuestiones ambas que están más al capricho político del gobernante en turno, que a verdaderas necesidades sociales.

La Secretaría podrá autorizar el ingreso de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, asilado político, determinación de apátrida, o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, sin cumplir con alguno de los requisitos contemplados en el artículo 37 de la LM.

En el procedimiento de trámite y expedición de visas y autorización de condiciones de estancia intervendrán: las oficinas establecidas por la Secretaría en territorio nacional, y las oficinas consulares, de conformidad con la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento (art. 39). En los casos del derecho a la preservación de la unidad familiar, por oferta de empleo o por razones humanitarias, la solicitud de visa se podrá realizar en las oficinas del instituto. En estos supuestos, corresponde al instituto la autorización y a las oficinas consulares de México en el exterior, la expedición de la visa (art. 41, segundo párrafo).

3.2.2. Territorial

Si bien puede plantearse la idea de que la frontera sur mexicana “se ha constituido en la primera línea de contención de migrantes en tránsito a Estados

Unidos”,²⁶² Hugo Ángeles Cruz, señala que “para las migraciones que vienen del sur y que tienen como destino México o Estados Unidos, poco a poco la frontera de Guatemala y Belice se ha constituido como un obstáculo, como la primera gran frontera a la que deben enfrentarse en la búsqueda de mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.”²⁶³

Además, no se puede comparar la frontera sur mexicana con el presupuesto, número de agentes, y todo el aparato tecnológico desplazado por los E.U.A. para proteger su frontera sur. Incluso podría argumentarse que en el caso de los migrantes de tránsito irregular dichas barreras comienzan en el primer país de tránsito que no permite libremente su circulación, al establecer reglas que dificultan su ingreso por la vía legal.

Por ejemplo, según un estudio de la ONU, los migrantes “procedentes del Cuerno de África son trasladados utilizando rutas terrestres hasta Sudáfrica y luego transportados por aire hasta Brasil y Colombia. Aquellos que pueden costear el viaje aéreo, vuelan a México; mientras que otros viajan por tierra o por mar a Costa Rica o Panamá. Desde este punto, su viaje se parece bastante al de los centroamericanos.”²⁶⁴

En el caso de los orientales, mayoritariamente chinos, la situación es parecida. Brasil y Ecuador ofrecen libre acceso migratorio a los asiáticos, por lo que ya en territorio brasileño o ecuatoriano se dirigen por tierra hacia Colombia, para dirigirse a

²⁶² Ángeles Cruz, Hugo, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en Alba, Francisco, Castillo, Manuel Ángel y Verduzco, Gustavo (Coordinadores), *Los grandes problemas de México, op. cit.*, p. 470.

²⁶³ *Ibidem*, pp. 438-439.

²⁶⁴ Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, Una evaluación de las amenazas, septiembre 2012, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, disponible en la siguiente dirección electrónica; http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf, p. 46, consultado el 13 de octubre de 2012.

Panamá y al resto de Centroamérica para posteriormente organizarse para transitar por México e ingresar a los Estados Unidos.²⁶⁵

Asimismo, para poder llegar a los Estados Unidos de Norteamérica buscan ingresar a México o los países Centroamericanos de manera indocumentada o mediante el uso de documentos (pasaportes) falsos pues los países que conforman dicha región permiten la entrada a su territorio sin visa.²⁶⁶

Si bien, predominantemente la entrada a nuestro país se realiza por su frontera sur que colinda con Belice y Guatemala, es susceptible de realizarse por cualquiera de los otros puntos limítrofes del territorio mexicano, ya sea por vía marítima o aérea. El hecho de que nuestro país comparta una frontera de alrededor de 3,153 kilómetros de extensión con la todavía primer potencia mundial, los Estados Unidos, lo convierte en una de las principales entradas al territorio de aquel país.

Por tal motivo se establecen medidas de control para el ingreso de la inmigración y de la migración de tránsito cuando busquen realizarse de manera irregular por dichas vías, como a continuación se señala.

3.2.3. Marítima

Aunque las rutas principales de la migración hacia Estados Unidos transcurren por vías terrestres, el aumento de la migración a México, vía marítima, ha sido advertido recientemente en un reporte de la UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen).²⁶⁷ Lo anterior como consecuencia de que los controles migratorios por tierra se han hecho más rigurosos, trayendo como

²⁶⁵ Cfr. Meléndez, José, “Tráfico de personas toma base regional”, El Universal, 24 de septiembre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/872063.html>, consultado el 24 de septiembre de 2012.

²⁶⁶ Cfr. Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, Una evaluación de las amenazas, *op. cit.*, p. 46.

²⁶⁷ Cfr. Sánchez, Verónica, “Alerta a ONU tráfico por mar de migrantes”, Reforma, pp. 6, 8-A, México, DF, 11 enero de 2012, pp. 6, 8-A.

consecuencia el aumento de la vulnerabilidad del migrante, provocando un mayor número de muertes por ahogamiento en las costas de Chiapas y Oaxaca.²⁶⁸ En este supuesto se encuentra la migración de tránsito proveniente de Centro y Sudamérica, pero también los nacionales de países caribeños como es el caso de los cubanos,²⁶⁹ dominicanos, entre otros, que buscan también lograr el llamado sueño americano tratando de ingresar vía marítima a suelo mexicano para poder llegar a los Estados Unidos.

Bajo esta perspectiva la Ley de Migración tiende a regular la entrada de personas vía marítima o aérea, estableciendo la obligación para las empresas de transporte internacional de pasajeros por ambas vías, de verificar que los extranjeros que transporten, cuenten con la documentación válida y vigente que se requiere para internarse al territorio nacional o al país de destino final (art. 44).

En el reglamento se establece que cuando durante el proceso de internación se detecte a una persona extranjera con documentación apócrifa, alterada o auténtica en posesión de un suplantador, o documentos de viaje fraudulentos, falsificados o imitados, el Instituto la retendrá y procederá al rechazo de la persona extranjera, ingresando la información a las listas de control migratorio sin perjuicio de lo establecido en el artículo 42 de la ley, y dando la vista que en su caso corresponda al agente del Ministerio Público de la Federación (art. 81).

²⁶⁸ Urrutia, Alonso, "Personal de la SG participa en el tráfico de ilegales: Pescador", La Jornada, 08 de septiembre de 2000, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2000/09/08/044n1gen.html>, consultado el 09 de junio de 2012, pp. 6, 8-A.

²⁶⁹ La Organización Internacional Memorial Cubano radicada en los Estados Unidos, nos dice Eduardo Matías López Ferrer, ex presidente de la Asociación Cívica Cubano-Mexicana A.C., ha contabilizado en más de 78 mil los balseros muertos o desaparecidos en el Mar Caribe y el Golfo de México. Al respecto véase, Matías López, Eduardo, "Migrantes cubanos en situación de vulnerabilidad", en MIYARES, Marcelino Editor, *Cambios en Cuba 2012, op. cit.*, pp. 227-228.

3.2.4. Aérea

Por lo que hace al control del ingreso de extranjeros por vía aérea las empresas aéreas deben someterse a una serie de reglas para evitar el traslado de personas sin la documentación requerida, pudiendo ser sancionadas por su incumplimiento.

Aun así, tanto México como los Estados Unidos son susceptibles del ingreso de personas sin los documentos correspondientes, o con ellos, pero obtenidos de manera ilegal e incluso mediante el uso de documentos falsos.

Los estadounidenses a pesar del despliegue de tecnologías cada vez más avanzadas y la inversión millonaria para resguardar la seguridad en sus fronteras y puntos de entrada, carecen de una política que les permita combatir el fraude en decenas de categorías de visas. Según un informe de la Oficina General de la Contraloría de EU (GAO), México, Brasil, India, China y República Dominicana, son los países donde se ha registrado el mayor caso de fraudes para obtener algún tipo de visa para ingresar a la Unión Americana, nueve mil 200 de un total de 16 mil casos confirmados durante el año fiscal de 2010, que comprendió del 1 de septiembre de 2009 al 31 de octubre de 2010. El mencionado informe señala que comúnmente el fraude sucedió cuando los solicitantes de visas temporales presentaron “documentación falsa” para no dar la idea de que intentaban emigrar ilegalmente a Estados Unidos.”²⁷⁰

La Ley de Migración establece que las empresas aéreas y marítimas, así como las aeronaves y los barcos de carácter privado que efectúen el transporte internacional de pasajeros deberán transmitir electrónicamente al Instituto la

²⁷⁰ González García, Roxana, “Visas, blanco usual de fraudes en México”, El financiero, internacional p. 26, México, DF, 13 de septiembre de 2012.

información relativa a los pasajeros, tripulación y medios de transporte que entren o salgan del país (art. 46).

3.3. Las condiciones de estancia en el territorio nacional

Una de las novedades de la actual ley es que sustituye las más de treinta calidades y características migratorias que contemplaba la LGP comprendidas en los tres grandes grupos de calidades migratorias; No-inmigrante, inmigrante e inmigrado. Los extranjeros, para ingresar a México, necesitan tramitar para su permanencia en el país alguno de los tres tipos de condiciones de estancia; visitante, residente temporal y residente permanente.

El artículo 52 de la LM, nos señala las condiciones que comprenden esos tres tipos de condiciones de estancia que mencionamos;

- I. Visitante sin permiso para relajar actividades remuneradas
- II. Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas
- III. Visitante regional
- IV. Visitante trabajador fronterizo
- V. Visitante por razones humanitarias
- VI. Visitante con fines de adopción
- VII. Residente temporal
- VIII. Residente temporal estudiante
- IX. Residente permanente”

REGULACIÓN ANTERIOR DE LA LGP	EQUIPARACIÓN EN LA LEY DE MIGRACIÓN
No inmigrante (turista, transmigrante, visitante en todas sus modalidades excepto en el caso del visitante local, ministros de	Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas

culto, visitantes distinguidos, provisional y corresponsal)	
No inmigrante (visitante local)	Visitante regional
No inmigrante (estudiante)	Residente temporal estudiante
No inmigrante (asilado político, y refugiado)	Residente permanente
Inmigrante (rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiar, artista, y deportistas o asimilados)	Residente temporal
Inmigrado	Residente permanente

ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE MIGRACIÓN.

3.4. El tránsito por el territorio de la república

México, debido a sus particularidades como país de origen, destino, tránsito, y retorno de migrantes, estableció en su sistema jurídico la regulación específica sobre el tránsito de personas sobre su territorio. El hecho de que la ruta sur-norte constituya la principal vía de entrada a los Estados Unidos, no solo de personas sino también para el traslado de drogas, la trata de personas, etcétera., ha provocado que a los migrantes se les vea como un peligro.

Según una investigación del Centro de Estudios Migratorios del INM respecto de la migración Centroamericana de tránsito irregular por México;

“El principal medio de transporte para transitar por México es, autobús o camioneta: 81% en los devueltos por México y 54% en los devueltos por Estados Unidos. El tren fue utilizado por el 14% de los devueltos por México, y el 10% de los devueltos por Estados Unidos. Aunque este medio de traslado es utilizado por muchos migrantes, sólo lo hacen en una parte del recorrido por el territorio mexicano (...)”.²⁷¹

Son los más pobres los que tienen que viajar sobre los contenedores de los trenes por toda la línea férrea hasta el norte de nuestro país. Como nos dice Oscar Martínez, “es el camino por excelencia del centroamericano indocumentado”,²⁷² el ferrocarril “es el transporte de los migrantes de tercera, los que viajan sin coyote y sin dinero para autobuses”,²⁷³ quienes pueden sufrir mutilaciones, secuestros, violaciones sexuales o cualquier otro accidente o delito durante su trayecto.

En el Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Delincuencia Organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, se señala que los “Zetas, las *maras*, y otros grupos territoriales parecen estar involucrados en el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y el tráfico de armas de fuego. Esta participación podría aumentar si descienden las ganancias de la cocaína.”²⁷⁴

En cuanto a la trata de personas, actualmente el Instituto Nacional de Migración realiza sus funciones conforme a la circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir en la detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito, publicada en el *Diario Oficial de la*

²⁷¹ Rodríguez, Ernesto; Salvador Berumen; y Luis Felipe Ramos, *Migración centroamericana de tránsito irregular por México*, *op. cit.*, pp. 5-6.

²⁷² Martínez, Oscar, *Los migrantes que no importan. En el camino con los centroamericanos indocumentados en México*, *op. cit.*, p. 64.

²⁷³ *Ibidem*, p. 68.

²⁷⁴ Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, *Una evaluación de las amenazas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *op. cit.*, p. 5.

Federación el 7 de junio de 2011. Aunado a ello, el 14 de junio de 2012, se publicó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos.

En el párrafo segundo del artículo 7º de la Ley de Migración se establece que “El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente Ley.” Llama la atención la redacción anterior; primero porque establece que a “ninguna persona” se le requerirá la comprobación de su nacionalidad y situación migratoria y luego porque deja abierta la posibilidad para que se realice a cualquier persona, incluso a una persona mexicana, siempre que sea por “autoridad competente”. La realización de tal requerimiento a las personas en territorio mexicano, supone la actualización de actos de molestia prohibidos por el artículo 16 de nuestra Constitución, cuando no medie “mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.” Lo anterior no importando si son nacionales o extranjeros en situación jurídica regular, las personas a las cuales se les requiera la comprobación de su nacionalidad y situación migratoria, pues ¿Cómo podemos saber que una persona se encuentra en situación irregular? O incluso ¿Cómo saber, quién es mexicano? Tal redacción hace suponer que para la autoridad el mexicano tiene rasgos determinados que le hacen saber cuándo está frente a un nacional o ante un extranjero, y más aún; ante un extranjero en situación jurídica irregular.

La composición de la sociedad mexicana está representada por una diversidad de culturas, que vienen a enriquecer y a diversificar su integración. O ¿Qué acaso algunas características de las personas que habitan el territorio nacional, hacen más mexicanas a unas que a otras? Si la respuesta es que sí, entonces resulta comprensible porqué durante años ha reinado la discriminación en

diversos sectores de la sociedad. México se compone de esa diversidad de población que es reflejo de su rica historia; como ejemplo tenemos el caso de las culturas indígenas, de los afroamericanos, de las poblaciones en las fronteras de México y de las personas de distintas nacionalidades que por motivos de refugio o asilo han encontrado protección en nuestro país. Una medida como la mencionada, nos dice el GTPM, solamente podría ser aplicada bajo la lógica del establecimiento de perfiles, lo cual se hace comúnmente bajo criterios discriminatorios que contravienen la Constitución mexicana.²⁷⁵ En todo caso es necesario; “Especificar los criterios que el INM utilizará para fundamentar la necesidad de tal requerimiento”.²⁷⁶ Lo anterior resulta indispensable si tenemos en cuenta que, como nos comenta Elba Coria y Gisele Bonnici, en nuestro país “se registra la práctica de llevar a cabo la verificación a partir del aspecto físico, la vestimenta y las características lingüísticas o acento del migrante e incluso en México se hace mención al “olor de las personas” como motivo para requerir la exhibición de documentación migratoria.”²⁷⁷

3.4.1. Derechos durante su tránsito

La no factibilidad, lo irreal de gran parte de las disposiciones dirigidas a la protección de las personas, al ejercicio de sus derechos, se reconoce en el propio texto legislativo cuando en su artículo 5º transitorio sujeta las acciones establecidas en la Ley de Migración, a la “disponibilidad presupuestaria aprobada para ese fin por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.” En este mismo sentido el artículo 139 establece que los ingresos que la Federación obtenga efectivamente de multas por infracción a esta ley, se destinarán al Instituto para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona. Tal situación nos

²⁷⁵ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., Anexo 2, p. 2.

²⁷⁶ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., Anexo 4, p. 35.

²⁷⁷ Palma C., Silvia Irene, Bonnici, Gisele L y Coria M., Elba Y. (Coordinadoras), *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*, op. cit., p. 49.

parece criticable, pues la calidad de los servicios se subordina al número de multas que se impongan.

3.4.1.1. No discriminación

Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna, con el debido respeto de sus derechos humanos (art. 67). Lo anterior se contempla desde nuestra Constitución, pues el último párrafo de su artículo 1º ordena; “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la región, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.” Asimismo el presente derecho se encuentra protegido por los diversos tratados internacionales que en materia de derechos humanos ha suscrito nuestro país.

Es importante resaltar los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010*, la cual nos revela datos que se confrontan con el discurso y el imaginario de la sociedad mexicana, pues no obstante de considerarse una sociedad con una tradición hospitalaria, generosa con quienes vienen de otros países, multicultural, y que cerca de tres de cada cuatro personas considera a la diversidad cultural, étnica y religiosa, como “*positiva y muy positiva para la sociedad*”,²⁷⁸ “casi siete de cada diez personas consideran que las y los inmigrantes provocan divisiones en la sociedad.”²⁷⁹

²⁷⁸ “Encuesta Nacional sobre Discriminación en México”, Enadis 2010, Resultados sobre personas migrantes, CONAPRED, disponible en http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf, p, 78, consultado el 06 de febrero de 2013.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 55.

Otro aspecto es hasta qué punto el requerimiento de visa para las personas originarias de alguno de los países centroamericanos constituye una forma de discriminación, mientras que otras nacionalidades reciben un mejor trato. ¿Sobre qué está sustentada una determinación como esta? ¿Con el objetivo de que no entren a nuestro país, o a los Estados Unidos?

Sobre este aspecto de la discriminación, Javier Cruz Angulo señala;

“El Constituyente originario de 1917 hizo una distinción entre nacionales y extranjeros para el ejercicio de la libertad de tránsito. La distinción, del Constituyente originario, se decantó por el legislador constitucional contemporáneo mediante la reforma que prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad, garantía individual de todas las personas, oponible al Estado. Ante ello, se puede concluir que la política migratoria del Estado mexicano debe guiarse por los parámetros de igualdad.”²⁸⁰

3.4.1.2. La salud del migrante

El tema del acceso a los servicios sociales por parte de los migrantes (documentados e indocumentados) en los países de destino genera controversia al interior de su sociedad, pues se utiliza como argumento para negar dicho beneficio, que los migrantes sólo llegan a esos Estados para hacer uso de los programas sociales, como son los respectivos a la salud, sin retribuir nada a cambio. En estos Estados, dada su mejor situación económica, la prestación de los servicios sociales suelen ser de mejor calidad, lo cual repercute en la calidad de vida de las personas. La situación cambia cuando se trata de países que son utilizados de paso por los migrantes, como es el caso de México, pues comúnmente se trata de países en

²⁸⁰ Javier Cruz Angulo, *Ley de migración y derechos fundamentales*, Schiavon, Jorge A. y Díaz Prieto, Gabriela (editores), *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: Estudio de caso para promover su respeto y defensa*, CIDE, División de Estudios Internacionales, México, 2011, p. 211.

desarrollo, los cuales suelen tener grandes rezagos en la atención los mencionados servicios, como es el de la salud de su propia población.

Es importante señalar que cuando hablamos del derecho a la salud, estamos ante un derecho fundamental, el cual se encuentra reconocido no sólo en las constituciones de los Estados sino en los propios instrumentos internacionales.

En el caso de nuestro país la protección de la salud es un derecho que se encuentra reconocido en el artículo 4º de nuestra Constitución desde el año de 1983, cuando se dio el primer paso para hacer de su atención, un derecho de “toda persona”.²⁸¹

La vulnerabilidad de los migrantes provocada por las condiciones en las cuales realizan su travesía a través de los montes, o montados sobre los vagones del ferrocarril (La Bestia), así como la falta de higiene por la naturaleza misma de su viaje, las condiciones del clima, los accidentes o actos dolosos por parte de las autoridades o los particulares que atentan contra su persona, etcétera; hacen que éste sufra diversas afectaciones en su salud. Lo anterior es la razón por la cual se estableció en el artículo 8º de la Ley de Migración el derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, así como a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resultare necesaria para preservar su vida, sin que algún acto administrativo establezca mayores restricciones al extranjero que las establecidas de manera general para los mexicanos en la prestación de tales servicios. Pero la realidad migratoria demuestra, que no basta con que los derechos se plasmen en las leyes, pues sino se obedece su mandato, todo queda en letra muerta.

²⁸¹ *Diario Oficial de la Federación*, 03 de febrero de 1983.

Las reformas de 2003 a la Ley General de Salud por medio de las cuales se instituyó el Sistema de Protección Social en Salud, cuya instancia operativa es el Seguro Popular en Salud, fueron significativas; no obstante se quedó corta en cuanto al tema de los migrantes. En las reglas de operación del Seguro Popular “no se contempló en ningún momento la posibilidad de que las y los migrantes irregulares pudieran acceder a los servicios del Seguro Popular sin importar su condición migratoria”, pues, requisitos como el comprobante de domicilio, o de identificación, ya sea CURP, acta de nacimiento o credencial de elector, hacen imposible para los migrantes el acceso a los servicios proporcionados a través de este programa de salud.²⁸² Lo anterior, aunado a que muchos de los migrantes no se atreven a solicitar atención médica pues ya sea por el desconocimiento de sus derechos o por el temor a ser detenidos, no lo hacen, otros más han solicitado la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el argumento de que se les niega ese derecho cuando lo requieren a las autoridades.²⁸³

Solamente cumpliendo con lo anterior, se podría calificar a México como “un país con un sistema realmente universal de protección social en salud”, que permita “el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud por parte de todas las personas sin distinción de ningún tipo.”²⁸⁴

Por lo tanto, el problema de fondo no es establecer el derecho a la salud, en las constituciones o en las leyes, sino hacer efectivo su ejercicio a través de recursos financieros y administrativos adecuados. De acuerdo a la legislación migratoria el

²⁸² Cfr. Robles Benítez, Rita Marcela, “Sistema Nacional de Salud”, Informe sobre migración y derecho a la salud en México, julio, 2011, p. 37.

²⁸³ Cfr. “El derecho de migrantes a recibir atención médica”, CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/018/13, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_018.pdf, consultado el 19 de enero de 2013.

²⁸⁴ Frenk, Julio y Gómez Dantés, Octavio, Para entender *El Sistema de Salud en México*, Editorial Nostra, China 2008, p. 29.

ejercicio de este derecho por los migrantes, está supeditado a la celebración de convenios, cuestión de suma importancia para hacerlos efectivos.²⁸⁵

3.4.1.3. Realización de actos del estado civil

Nuestra Constitución establece, como sistemas de atribución de la nacionalidad tanto el *jus sanguinis* como el *jus soli*. Con fundamento en éste último sistema, a partir de la reforma de 1934 al artículo 30 constitucional,²⁸⁶ se reconoce la nacionalidad mexicana a los hijos de los extranjeros en tránsito cuyo nacimiento sea en territorio mexicano no haciendo distinción la Constitución en relación a su situación migratoria.

Sin embargo la LGP de 1974, establecía una disposición que limitaba el ejercicio de ese derecho, ya que prohibía a los jueces y oficiales del Registro civil la celebración de cualquier acto en que interviniese algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país, exceptuando los registros de nacimiento “en tiempo”, y de defunción (art. 68).

Con la nueva legislación se establece que los jueces u oficiales del registro civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte (art. 9º). Lo anterior, sin duda es positivo para la protección de todas las personas. Solo habría que hacer notar la necesidad de actualizar el marco jurídico de los estados, como es

²⁸⁵ Al respecto es importante tener presente el Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, publicado en el D.O.F. el 24 de marzo de 2014.

²⁸⁶ El mencionado reconocimiento lo encontramos, con motivo de la supresión de los requisitos de residencia en el país y la manifestación del deseo de conservar la nacionalidad ante la SRE dentro del año siguiente a la mayoría de edad, véase, *D.O.F.* 18 de enero de 1934,

el caso de los códigos civiles y demás ordenamientos jurídicos, para que se haga realizable tal derecho.

3.4.1.4. La procuración e impartición de justicia

El artículo 11 de la ley establece el derecho a la procuración e impartición de justicia con independencia de la situación migratoria de las personas. Lo anterior se deriva del texto constitucional cuando señala en el segundo párrafo del artículo 17, el derecho que “toda persona” tiene “a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla (...)”.

Al respecto debemos señalar que el control de legalidad de los actos de la administración pública, es indispensable para hacer efectivo el Estado de Derecho en nuestro país. José Ovalle Favela nos dice al respecto: “No basta que el Estado afirme que sujeta sus actos al imperio del derecho; es preciso, además, que los particulares tengan la posibilidad real de demandar al Estado o a la administración pública ante tribunales independientes o al menos autónomos, que resuelvan sobre la legalidad de sus actos (...)”²⁸⁷ En el caso del INM como órgano desconcentrado de la SEGOB, encargado de aplicar la política migratoria en nuestro país, sus actos deben ser sujetos también de revisión. La resolución que el INM emita con relación al ingreso, estancia o salida de personas del territorio nacional, constituye una declaración de voluntad de la autoridad administrativa, cuyo fin es producir efectos jurídicos; ya sea el ingreso, estancia o rechazo²⁸⁸ del extranjero de territorio nacional. La resolución en uno u otro sentido presupone el cumplimiento de la ley, la sujeción a derecho. Pero para prevenir lo que podría tornarse en arbitrariedad a la hora de

²⁸⁷ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, sexta edición, segunda reimpresión, México, Editorial Oxford University Press, 2006, p. 76.

²⁸⁸ De acuerdo al segundo párrafo del artículo 86, el rechazo “es la determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establece esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

resolver sobre un caso particular, se deben establecer mecanismos que permitan garantizar la posibilidad de controvertir la resolución contraria a los intereses del particular cuando a su criterio cumpla con la disposición jurídica aplicable.

Así, quedó asentada en la primera oración del artículo 58 lo siguiente; “Los extranjeros tienen derecho a que las autoridades migratorias les expidan la documentación que acredite su situación migratoria regular una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento.” Sin embargo no se estableció la obligación de entregar una constancia de rechazo, debidamente fundada y motivada, como lo había propuesto el GTPM. Lo anterior resulta perjudicial para la protección del migrante, cuando tratándose de personas en situación de vulnerabilidad, llámese; personas solicitantes de la condición de refugiados o protección complementaria, apátridas, víctimas de trata, o cualquier otra que por razones humanitarias busque ingresar a nuestro país, la autoridad administrativa sólo se limitare a reiterar la determinación emitida por su inferior jerárquico.

Al respecto debemos recordar que el artículo 17 de nuestra Constitución ordena el derecho de toda persona a la administración de justicia.

También es importante destacar que el contenido anterior de la LGP establecía un capítulo especial sobre los medios de defensa. En cambio en la vigente Ley de Migración no se estableció capítulo similar alguno. Lo anterior es importante si tenemos presente el grado de desconocimiento por las personas migrantes de sus derechos, incluido el derecho a acudir a los tribunales, que representa su acceso a la justicia. Es importante señalar que en nuestro orden jurídico, el juicio de garantías resulta fundamental en la protección de los derechos de las personas migrantes.

Y es que una de las condiciones del acceso a la justicia, tiene que ver con el conocimiento de los mecanismos para hacer valer los derechos de las personas así como el conocimiento técnico indispensable para ello. En todo caso es indispensable

contar con la accesibilidad a personas especializadas en el tema (asesoría en materia migratoria).

No obstante lo anterior, la defensa jurídica que podría realizarse ejerciendo los recursos que reconoce el sistema jurídico mexicano; a no ser por las ONG's, o los defensores de derechos humanos de los migrantes, tales recursos serían obsoletos en la práctica, al no contar los migrantes con alguien especialista en la materia que los defienda de las arbitrariedades.

Además de lo anterior, los medios de control no jurisdiccional como es el caso de las Comisiones de Derechos Humanos, juegan un papel importante en la protección de los migrantes.

3.4.1.5. Derecho al debido proceso

El derecho al debido proceso, por disposición de la ley, implica que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español, y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas (art. 70, segundo párrafo).

Como podemos observar, para la existencia de un debido proceso es indispensable la asistencia jurídica por especialistas en la materia que permitan tener al migrante una defensa adecuada para exigir sus derechos.

3.4.1.6. Nombramiento de oficio de traductor o intérprete

La necesidad de ayuda de un traductor o intérprete se presenta, ya sea cuando con el fin de facilitar la comunicación; se busca hacer saber y entender los derechos que el migrante tiene, así como cuando se busca conocer sus dudas y demandas, y el migrante no habla o no entiende el idioma español. La ley establece que tratándose de personas sordas y que sepan “leer y escribir, se les interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En caso contrario, se designará como intérprete a una persona que pueda entenderlo.”²⁸⁹

Sin lugar a dudas, el tema de la migración plantea enormes retos. Uno de ellos es hacer realidad los derechos que se establecen en la ley, como el nombramiento de oficio de traductor o interprete que está íntimamente vinculado con el derecho a la información.

En este sentido el GTPM sugirió que se debía asegurar por la autoridad que la información hubiera “sido comprendida por la persona migrante, es decir, entender sus implicaciones y no sólo el leerlo.”²⁹⁰ De su realización dependerá el cumplimiento de los derechos y obligaciones que establece la ley para los migrantes.

3.4.1.7. La asistencia o representación legal

El artículo 17 constitucional en su párrafo VII establece lo siguiente:

“La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población...”

²⁸⁹ Artículo 14 párrafos I y II de la Ley de Migración.

²⁹⁰ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., Anexo 5, p. 192.

Al respecto debemos señalar que el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), presta los servicios de defensa penal a los migrantes que son acusados de cometer delitos del orden federal, asimismo dicho instituto brinda la defensa en materia de secuestro de migrantes.

Pero además, por obligación constitucional las entidades de la República deben contar con el mencionado servicio para la defensa de las personas por la comisión de delitos del fuero común.

Lo anterior debe ser así, ya que el artículo 20, fracción VIII de nuestra Constitución General, establece que toda persona imputada:

“Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera (...)”.

Pero como señala Sergio García Ramírez, la idea de la defensoría pública “abarca una amplísimo horizonte: la defensa en todo el espacio en el que se puede requerir y ejercer, que por supuesto, es muy dilatado.”²⁹¹

Establecido en el artículo 70 de la ley, el derecho del migrante a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio, está supeditado a la celebración de convenios de colaboración. Además, se señala la posibilidad de establecer “facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y

²⁹¹ García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 155.

representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular, a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.”²⁹²

Lo anterior constituye uno de los principales argumentos que soportan nuestra hipótesis acerca de que el marco jurídico migratorio establece una protección parcial, pues si bien reconoce el derecho a ser asistido o representado legalmente, su ejercicio se encuentra subordinado a la suscripción de convenios de colaboración como a la labor que realizan algunas organizaciones sociales.²⁹³

En la discusión del Proyecto de Ley en el Senado se hizo hincapié sobre su necesidad; “Defensores de oficio pagados por el Estado para los migrantes, porque son las ONG’s, son los sacerdotes, son la gente con calidad moral los que andan atrás, en contra de las autoridades que detienen a los migrantes defendiéndolos jurídica, social y culturalmente, no abogados.”²⁹⁴ Lo mismo sucedió durante la discusión de la minuta en la Cámara de Diputados; “resulta necesario reforzar las tareas de control, seguridad, auxilio y protección de su vida e integridad física (migrantes), mediante el otorgamiento de asesoría jurídica y asistencia social y así defender y salvaguardar sus derechos humanos al margen de su nacionalidad y de su condición con relación a su estancia en la República Mexicana.”²⁹⁵

²⁹² Este artículo fue una de las cuatro disposiciones que continuó reservando el senador Ricardo Monreal, una vez aprobado el documento que contenía las propuestas de consenso en el Senado de la República, Véase, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=61&ano=2&id=28194>. Consultado el 29 de junio de 2013.

²⁹³ El 09 de abril de 2013 el Senador Héctor Yunes Landa, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se modifica la fracción VI y se adiciona la fracción VII al artículo 15 de la Ley de Federal de Defensoría Pública y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el existente para quedar como tercero, al artículo 11 de la Ley de Migración. Véase, *Gaceta del Senado*, Martes, 09 de abril de 2013, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40332>. Consultado el martes 09 de abril de 2013.

²⁹⁴ Propuesta del Senador Ricardo Monreal Ávila, en sesión del 24 de febrero de 2011, disponible en; <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28665>. Consultado el 02 de julio de 2013.

²⁹⁵ Participación de la Diputada Cristabell Zamora Cabrera, en la sesión del 29 de abril de 2011, consultable en; <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Consultado el 03 de julio de 2013.

También el GTPM se pronunció al respecto, manifestando las dificultades tanto en la ley como en el proyecto de reglamento para el asesoramiento jurídico y la representación por un especialista en la materia, haciendo notar, la necesidad de facilitar la autorización por la persona migrante para que sea representada, y en caso de que no cuente con los recursos suficientes la defensa deba otorgarla el Estado.²⁹⁶

La justificación que la SEGOB dio en su momento a lo anterior, fue que en la ley se prevé la celebración de convenios de colaboración y “la suscripción del Convenio entre el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Federal de Defensoría Pública se encuentra en trámite.”²⁹⁷ Sin embargo hasta el día de hoy, no se ha informado sobre los avances al respecto. En este asunto el GTPM ha propuesto poner a disposición de las personas migrantes un directorio de defensores, públicos o privados,²⁹⁸ lo cual resulta sumamente importante para facilitar su acceso a la justicia.

Si bien el facilitar el acceso de abogados u organizaciones de la sociedad civil para asesorar a los migrantes detenidos que enfrenten un proceso de deportación resulta de gran importancia, es indispensable su acceso a la justicia por medio del establecimiento de una defensa en materia administrativa, que pueda asesorarlos en todo el procedimiento migratorio, pues su defensa requiere de especialización en la materia, ya que, como lo señalamos, su condición jurídica varía respecto de la nacionalidad del migrante y el asesoramiento o defensa que puedan realizar los defensores de derechos humanos de los migrantes u organizaciones de la sociedad

²⁹⁶ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., p. 11 a 13.

²⁹⁷ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., Anexo 4, p. 24.

²⁹⁸ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit. Anexo 2, p. 13.

civil, excepto en algunos casos, sin demeritar la gran labor que realizan, queda al margen de una defensa completa y profesional.

Sobre este tema es importante señalar que las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto, establecen, en su artículo 29, fracción I la prestación del servicio de asesoría jurídica del fuero federal en la materia administrativa, quedando comprendida en el inciso e) lo relativo a “Asuntos Migratorios”. Dicha facultad fue establecida desde el año 2008.²⁹⁹

Un aspecto que resulta interesante resaltar, es el siguiente; cuando iniciábamos la presente investigación teníamos la idea de que en realidad era difícil que un migrante de paso pudiera interponer algún recurso o contratar un abogado para interponer algún medio de defensa contra un acto de autoridad debido a su situación; primero económica y luego jurídicamente inferior. Aunque las dificultades que representan las mencionadas situaciones no se descartan, no sospechábamos que gran parte de la problemática de no accesibilidad a contar con un abogado se encuentra en la falta de cumplimiento constitucional por parte del Estado de brindar el servicio de defensoría pública “migratoria”.

La importancia de la defensa jurídica para los migrantes, ya sea ante autoridades judiciales o ante las autoridades administrativas es de vital importancia para la existencia de un verdadero Estado de derecho. La idea de la defensa de los migrantes que transitan por nuestro país, por razón de su situación jurídica irregular, debería ser un el eje rector sobre el cual girara la política migratoria mexicana, pues en la realidad lo que se propicia es la vulnerabilidad en los derechos fundamentales del migrante.

²⁹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 19 de mayo de 2008.

La defensa que pueda brindarse por abogados, debe ser a través de profesionales especializados en la materia migratoria, con conciencia de las consecuencias que sus actos pueden tener en la vida de los migrantes.

3.4.1.8. Continuar con el proceso administrativo en libertad bajo la figura de la custodia

El presente derecho se encuentra establecido en el artículo 101 de la ley, que al efecto establece lo siguiente;

“Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.”

Sin embargo, debemos destacar que del artículo 214 al 221 del reglamento, ordenamiento donde se regula éste derecho, no se especifica un procedimiento claro para el ejercicio del mismo, ante qué autoridad del INM se debe presentar la solicitud, el tiempo de respuesta, etcétera. Lo anterior crea inseguridad jurídica.

Tal situación nos lleva a las dificultades que generaba su regulación anterior en la LGP (Ley General de Población), respecto de la cual Elba Y. Coria Márquez señalaba: “en la práctica de la autoridad migratoria su otorgamiento representa la satisfacción de una serie de requisitos que supera los establecidos en la LGP, cuya satisfacción no necesariamente garantiza su concesión y sin que exista un plazo razonable a la luz de las circunstancias y el marco jurídico para resolver sobre la

solicitud de custodia” convirtiéndose con frecuencia en un privilegio que se concedía en forma arbitraria y selectiva.³⁰⁰

A cualquier particular que reciba en custodia a un extranjero y permita que se sustraiga del control del instituto, se le sancionará con multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra cuando ello constituya un delito y de que se le haga efectiva la garantía prevista en el artículo 102 de la ley (art. 149).

3.4.1.9. Derechos en el procedimiento de deportación

El artículo 122 señala que los extranjeros durante el procedimiento de deportación tendrán derecho a:

- “I. Ser notificados del inicio del procedimiento administrativo migratorio;
- “II. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ésta, excepto en el caso de que hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- “III. Avisar a sus familiares o persona de confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de éste, para tal efecto se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;
- “IV. Recibir información acerca del procedimiento de deportación, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;
- “V. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, para el caso de que no hable o no entienda el español, y
- “VI. Recibir asesoría legal.”

³⁰⁰ Coria Márquez, Elba Y., “Estudio migratorio de México”, *op. cit.*, p. 402. Al respecto consúltese también; “La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias y la privación de la libertad”, Sin Fronteras, I.A.P. http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1403/Detencion_Extranjeros_Final_web.pdf, p. 38. Consultado el 13 de diciembre de 2013.

Sobre lo anterior hay que destacar la fracción IV que otorga el derecho de recibir información durante el procedimiento de deportación para ejercer el derecho a interponer un recurso, pues su ejercicio resulta difícil de realizar con motivo de que el primer enunciado del segundo párrafo del artículo 243 del reglamento señala lo siguiente: “La orden de deportación se ejecutará de inmediato”, no dando lugar por tanto a ejercer dicho derecho. Ahora bien, tal redacción se contemplaba ya desde el anteproyecto del reglamento, haciendo notar su inconveniencia el GTPM.³⁰¹

3.4.1.10. Del procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados.

Especial consideración merece la protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes durante su tránsito por tierras mexicanas. En este sentido la valoración y determinación de su interés es de vital importancia, sobre todo cuando se trata del procedimiento de reunificación familiar, regularización de su estancia, el reconocimiento de la condición de refugiado o retorno asistido (169 RLM).

En el artículo 74 de la ley se dispuso que sería en el reglamento donde se establecería el procedimiento que debería seguirse para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado.

Sin embargo no se estableció de manera clara el procedimiento para la determinación del interés del menor, pues el reglamento solo se limitó a señalar que la valoración del interés superior, se realizaría por personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia, los cuales les practicarán una entrevista con objeto de allegarse de elementos sobre la identidad, país de nacionalidad o residencia, situación migratoria, localización de sus padres o de otros

³⁰¹ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., p. 14.

miembros de la familia, así como sus necesidades particulares de protección, atención médica y psicológica (art. 172 RLM). Debemos de destacar que tampoco especifica la autoridad que lo determinará, así como el mecanismo o procedimiento a seguir para que el niño, niña o adolescente se inconforme respecto a las resoluciones emitidas.

3.4.2. El Instituto Nacional de Migración

Por lo que hace al INM, es importante recordar que en los 20 años de vida jurídica, desde su creación en 1993, ha demostrado avances, pero también grandes defectos, propias ambas de la búsqueda de su consolidación.

Resulta criticable la atribución que el nuevo marco jurídico migratorio le hace al Instituto, para que emita una constancia de inscripción al empleador como lo establece el artículo 115 de su reglamento, cuando la persona física o moral establecida legalmente en el territorio nacional extiende oferta de empleo a favor de una persona extranjera. Lo anterior, porque constituyen atribuciones que en nuestro país le corresponden a la STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social). Ya desde el anteproyecto del reglamento el GTPM advertía la falta de claridad en el procedimiento para obtener la constancia de inscripción del empleador, como también el objetivo que con dicho requisito se buscaba lograr. Señalando además que; “El costo de este requisito es alto, ya que en los casos en que los empleadores sean personas físicas o pequeñas empresas puede suponerse que no se someterán al procedimiento ante el Instituto Nacional de Migración. Ello implicaría que la persona migrante tendría que buscar ofertas de trabajo, o bien aceptar un empleo en el que no le será posible acceder a su regulación migratoria.”³⁰²

³⁰² Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., p. 20.

El artículo 19 de la ley migratoria establece la naturaleza jurídica del Instituto como “un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.”

Ciertamente, la existencia de una autoridad encargada de vigilar lo relativo a la situación migratoria de las personas en un país ya implica rasgos de una policía migratoria. Es importante recordar, que con el decreto que da nacimiento al Instituto se buscaba crear “un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras de nuestro país”, pues la migración de tránsito era uno de sus objetivos. Lo anterior es así, pues en el decreto mencionado se expresaba, que considerando;

“Que la República Mexicana tiene características geográficas que favorecen las migraciones económicas, tanto en la frontera norte como en la frontera sur, convirtiéndose así en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades, lo cual ha impactado directamente en la capacidad de los servicios, pues deben realizarse grandes esfuerzos para llevar a cabo acciones preventivas y operativas encaminadas a su control”.³⁰³

Ahora, se establece el reconocimiento del instituto expresamente en la Ley de Migración, comprendiéndose dentro de sus atribuciones el “Instrumentar la política en materia migratoria” (artículo 20), la cual, tiene como uno de los principios sobre los que se sustenta, el “Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad,

³⁰³ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de octubre de 1993.

así como a víctimas del delito.”³⁰⁴ En este sentido, de acuerdo a la ley, el INM realizará sus funciones de control, verificación y revisión, pero también deberá velar por la implementación de la política migratoria sustentada, como lo señalábamos, en el respeto de los derechos humanos de los migrantes, el cual fue motivo indiscutible para la creación del nuevo marco jurídico migratorio.

No estamos de acuerdo con el discurso del “cambio”, cuando sólo se trata de cambiarles el nombre a las instituciones, lo que es necesario para la transformación de la política migratoria, es el asegurarse de que el personal que llega o ya se encuentra integrada a dicha institución, tenga la vocación de servicio, así como el conocimiento y respeto de los derechos humanos. En otras palabras, que cumplan con lo que la ley les ordena. Al respecto, traigo a colación lo que expresa Eduardo M. López Ferrer, ex presidente de la Asociación Cívica Cubano-Mexicana, cuando refiere que la; “Secretaría de Gobernación está apostando por una cacería de delincuentes de cuello blanco pero dicha limpieza momentánea no sirve de nada si no modifican los mecanismos que han propiciado dicha corrupción, por lo que los funcionarios que sustituyen a los corruptos pronto seguirán el mismo camino del enriquecimiento ilícito.” Las leyes, nos dice, ya existen, “en eso no reside el problema sino en su adecuada aplicación. Pero éstas, como resultó con gran parte del articulado de la Ley General de Población y su Reglamento, son objeto de interpretaciones arbitrarias por los funcionarios en turno y de la más amplia discrecionalidad administrativa”.³⁰⁵

3.4.2.1. Facultades del Instituto Nacional de Migración en el procedimiento administrativo migratorio

La Ley de Migración establece que al ejercer sus facultades de control, verificación y revisión migratoria, el Instituto deberá consultar e informar a las

³⁰⁴ Artículo 2º de la Ley de Migración.

³⁰⁵ Matías López, Eduardo, “Migrantes cubanos en situación de vulnerabilidad”, en Miyares, Marcelino Editor, Cambios en Cuba 2012, *op. cit.*, p. 232.

autoridades responsables de la Seguridad Nacional sobre la presentación o identificación de sujetos que tengan vínculos con el terrorismo o la delincuencia organizada, o cualquier otra actividad que ponga en riesgo la Seguridad Nacional y deberá, adicionalmente, coadyuvar en las investigaciones que dichas autoridades le requieran (art. 80).

En el Capítulo Segundo habíamos señalado que fue mediante la reforma de 1996,³⁰⁶ que se instituyó un nuevo apartado a la LGP denominado “Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia”. Pues bien, en la ley actual se hace referencia al Control, Verificación y Revisión migratoria, pero como a continuación veremos, su redacción no es del todo clara, ya que no se establece nítidamente la diferencia entre ambas, principalmente entre la verificación y la revisión migratoria. Además de que dentro de los actos de la autoridad en el procedimiento administrativo migratorio se dejaron fuera de reglamentación la puesta a disposición y el rechazo como fases o etapas del mismo procedimiento migratorio, que resultan de suma importancia para evitar actos de arbitrariedad.³⁰⁷

La cuestión de los actos de control, verificación y revisión migratoria por sí mismos ya plantean la interrogante de si en verdad en México no se criminaliza la migración.

En todo caso, si no se ha logrado la supresión de dichos actos propios de una policía migratoria, y al ser difícil que los nacionales de otros países conozcan sus derechos de acuerdo al marco jurídico nacional, hacía lo que se debe apostar es hacia una política humanitaria por los agentes de migración y de cualquier autoridad, que su actuación esté mejor regulada para evitar actos de arbitrariedad y como consecuencia la violación de los derechos humanos de los migrantes y no se busque justificar dichos actos en las facultades discrecionales de la autoridad administrativa.

³⁰⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 08 de noviembre de 1996.

³⁰⁷ La importancia de regular estas dos fases o etapas, fue advertido por el GTPM. Véase, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., Anexo 2, p. 4.

Es por lo anterior que comulgamos con la propuesta que realizó en su momento el GTPM acerca de la necesidad de reglamentar aquellos casos.

Sobre la actuación de los agentes migratorios y de las autoridades auxiliares durante todo el procedimiento administrativo migratorio, y en especial durante la intercepción y detención del migrante, se hace necesario regular el uso de la fuerza que puedan emplear para evitar actos lesivos a la integridad de las personas. Esta circunstancia fue advertida en 2009 por Juan Carlos Calleros Alarcón como resultado del análisis de las quejas presentadas ante la CNDH por probables violaciones a los derechos humanos durante los años 2005, 2006, y 2007, señalando entre sus recomendaciones; “Emitir normas y criterios sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes migratorios en casos de aseguramiento.”³⁰⁸

El artículo 68 de la LM establece como etapas del procedimiento administrativo migratorio; la presentación, el alojamiento, el retorno asistido y la deportación.

3.4.2.2. El control migratorio

Por lo que hace a las funciones de control migratorio, el artículo 81 señala que son acciones de control migratorio; la revisión de la documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el instituto. Éste podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la SCT. Sobre lo anterior es necesario dar claridad vía reglamento, a los supuestos en los que la SCT pueda solicitar que el Instituto realice funciones de control migratorio en los lugares diferentes a los destinados al tránsito internacional de personas, así

³⁰⁸ Calleros Alarcón, Juan Carlos, *El Instituto Nacional de Migración y los Derechos Humanos de los Migrantes en México*, INM-SEGOB, México, 2009, p. 143.

como los supuestos en los que la Policía Federal participará con el instituto en la revisión e inspección de que habla dicho artículo, cuestiones sin duda importantes, que habían sido planteados por el GTPM.³⁰⁹ Pero tal situación no se realizó. El reglamento de la Ley de Migración ordena que la actuación de la Policía Federal sólo pueda ser a “solicitud expresa” del Instituto (art. 70).

Es frecuente, que las acciones realizadas para impedir el tránsito de los migrantes que buscan llegar a los E.U.A., se enuncien como actos de “rescate” de los migrantes,³¹⁰ tratando de disfrazar dichas acciones, como actos humanitarios.

Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos establecidos en la LM o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión (art. 87). Como podemos observar se habla de una “segunda revisión”, la cual deberá realizarse con la mayor diligencia para evitar la repatriación de aquellas personas potenciales víctimas de trata, potenciales solicitantes de asilo o personas que se ubiquen en la posibilidad de ingresar al país por razones humanitarias.

3.4.2.3. La verificación migratoria

El instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la ley y su reglamento, en los siguientes supuestos; confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios, cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país, y para la obtención de elementos

³⁰⁹ “Puntos de especial interés en la reglamentación del proceso administrativo migratorio al que se refiere la ley de migración”, véase, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., Anexo 2, p. 8-9.

³¹⁰ Redacción, “Rescatan a 73 migrantes en Chiapas”, El Universal, 06 de abril de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/915124.html>, consultado el 06 de abril de 2013.

necesarios para la aplicación de la ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder. La facultad de realizar visitas de verificación se ejercerá de oficio por tratarse de cuestiones de orden público. La orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y motiven (art. 92).

Es importante mencionar que el Grupo Parlamentario del PRI buscaba “la eliminación del párrafo penúltimo del artículo 93”³¹¹ de la iniciativa, el cual contempla la facultad de realizar visitas de verificación de manera oficiosa, esto es sin la necesidad de una denuncia, por considerársele de orden público.

También debemos señalar que dentro de los supuestos que se establecían en la iniciativa para que el instituto llevare a cabo visitas de verificación se contemplaba el siguiente; “II. Con motivo de la recepción y desahogo de denuncias relativas a la presunta comisión de los delitos descritos en la Ley” en cuyo caso se harían solicitando la colaboración de la Policía Federal.”³¹² En el dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores la expresión “relativas a la presunta comisión de los delitos descritos en la Ley” fue eliminada.³¹³ Y mediante el documento que contenía las propuestas de consenso en relación a los artículos reservados, esta fracción fue eliminada en su totalidad.³¹⁴

³¹¹ Véase la intervención del Senador Francisco Herrera León, en la sesión del 22 de febrero de 2011, disponible en la siguiente dirección electrónica; <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=61&ano=2&id=28162>. Consultado el 02 de julio de 2013.

³¹² Ver el artículo 93 de la Iniciativa de Ley de Migración.

³¹³ Véase, *Gaceta No. 210 del Senado de la Republica*, publicada el jueves 17 de febrero de 2011.

³¹⁴ Consúltese en el *DDs*, LXI Legislatura, Sesión Ordinaria de fecha 24 de febrero de 2011.

Sin embargo, en el artículo 93 de la ley se estableció la facultad del Instituto para recibir y atender las denuncias formuladas contra extranjeros por la presunta comisión de delitos, señalándose que éstas deberán ser turnarlas en forma inmediata a la autoridad competente.

Como podemos observar, es criticable la disposición anterior pues desde la creación del Instituto, mediante el decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 19 de octubre de 1993, su objeto, de acuerdo con el artículo 2º, fue la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurrieran en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia. Pero además, dicha atribución es inconstitucional, pues el artículo 21 de nuestra Constitución Federal establece que; “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.” Aunado a lo anterior, el Código Penal Federal en su artículo 2º, fracción I, señala como competencia del Ministerio Público en la averiguación previa; “Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito”.

Como sabemos, el término “delito” es una expresión jurídica propia de la materia penal, en cuyo caso la entidad encargada de recibir las denuncias en el proceso penal, es el Ministerio Público. Así se habían pronunciado las comisiones dictaminadoras del Senado en su dictamen publicado en su Gaceta no. 210 del 17 de febrero de 2011, concluyendo de la siguiente manera; “se estima que debe conservarse la atribución del Instituto Nacional de Migración de recibir las denuncias que se presenten relativas a las violaciones de **carácter administrativo**, a la Ley de Migración, sin que esto signifique de manera alguna, una forma de criminalización a los migrantes, sino como un proceso adecuado de control migratorio.”³¹⁵

³¹⁵ Las dos palabras resaltadas en negritas, son con el afán de hacer énfasis en que se trata de la materia administrativa. Dictamen publicado en la *Gaceta del Senado*, el 17 de febrero de 2011,

El texto propuesto por dicha comisión para el párrafo “primero” de lo que en la iniciativa, como en el dictamen referido, constituiría el artículo 94, era el siguiente;

“Artículo 94.- El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por presuntas violaciones de carácter administrativo a esta Ley y a su Reglamento, las cuales podrán ser presentadas por cualquier medio.”

Incluso así apareció publicado también en su Gaceta No. 213 el 22 de febrero de 2011, y en el debate realizado ese mismo día, no fue objeto del mismo, sino el tema de la denuncia anónima que contemplaba en un segundo párrafo y del cual líneas abajo trataremos, pero lo que queremos resaltar, es que no obstante que dicha disposición no había sido cuestionada en los términos en que lo habían planteado las comisiones en su dictamen, en el famoso “documento que contiene propuestas de consenso en relación con los artículos reservados” aparece ya modificado, básicamente en los términos en que se había establecido en la iniciativa, cuyo contenido es el que actualmente señala el artículo 93. Por lo anterior urge eliminar esta disposición, cuya función no está dirigida propiamente a la protección del migrante, sino todo lo contrario.

INICIATIVA	DICTAMEN SENADO	DOCUMENTO PROPUESTAS DE CONSENSO	CONTENIDO ACTUAL
<p>Artículo 94.- El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas por la probable comisión de los delitos descritos en esta Ley, las cuales podrán ser presentadas por cualquier medio.</p> <p>El Instituto tendrá la obligación de informar al denunciante sobre la atención brindada a su denuncia, excepto cuando se trate de una denuncia anónima.</p>	<p>Artículo 94.- El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por presuntas violaciones de carácter administrativo a esta Ley y a su Reglamento, las cuales podrán ser presentadas por cualquier medio.</p> <p>El Instituto tendrá la obligación de informar al denunciante sobre la atención brindada a su denuncia, excepto cuando se trate de una denuncia anónima.</p>	<p>Artículo 94.- El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente.</p>	<p>Artículo 93. El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente.</p>

Ciertamente las intenciones de los legisladores proponentes de la iniciativa iban más allá, pues en el contenido original de la iniciativa y aún en el dictamen de las comisiones del Senado, se contemplaba en un párrafo segundo la “denuncia anónima”³¹⁶ con todo y lo que ello implicara. Sobre lo anterior, en la Cámara de Senadores se expresó; “yo ya sé qué es eso para la Policía Federal, o sea, hacer lo que quiere, y luego decir que le llamaron por teléfono, esa forma de acción policíaca

³¹⁶ Véase, el párrafo segundo del artículo 94 del contenido de la iniciativa de Ley de Migración.

es típica de un sistema policiaco”.³¹⁷ Tal disposición sobre la denuncia anónima fue eliminada mediante el documento que contenía las propuestas de consenso sobre los artículos que habían sido reservados, pero lo que resulta criticable es que el instituto desarrolle las funciones mismas de un Ministerio Público.³¹⁸

En cuanto a que la orden por la que se disponga la verificación migratoria deba precisar la “zona” a llevarse a cabo, sin lugar a dudas que le deja un amplio margen de acción a la autoridad, pues como señalan Elba Coria y Gisele Bonnici “los lugares para realizar la verificación deben ser designados con precisión y concretamente”.³¹⁹

Cuando los extranjeros sean requeridos por el instituto deberán comprobar su situación migratoria regular en el país, en los términos señalados en la LM y su reglamento (art. 94). La verificación de su situación migratoria por parte de los agentes migratorios lleva implícita la realización de actos de molestia, respecto de los cuales el artículo 16 de nuestra Constitución General ordena; “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

³¹⁷ Senador Pablo Gómez Álvarez, en sesión de 22 de febrero de 2011, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=61&ano=2&id=28162>. Consultado el 02 de julio de 2013.

³¹⁸ El martes 29 de noviembre de 2011 se publicó en la *Gaceta*: 318 del Senado, una iniciativa, por los Senadores Francisco Herrera León, Carlos Jiménez Macías, Adolfo Toledo Infanzón, Antelmo Alvarado García, Ramiro Hernández García, Rubén Fernando Velázquez López, José Luis Máximo García Zalvidea, Jesús Garibay García, Julio Cesar Aguirre Méndez y Rosalinda López Hernández, en el que se contiene Proyecto de Decreto para derogar éste artículo, además de la fracción V del artículo 111 y la modificación del nombre del Título Quinto y el artículo 100 de la Ley de Migración, vease, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=33132>, consultado el 29 de junio de 2013.

³¹⁹ Palma c., Silvia Irene, Bonnici, Gisele L y Coria m., Elba Y. (Coordinadoras), *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana, op. cit.*, p. 49.

Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria en el país, se pondrá al extranjero a disposición del instituto para que éste resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente título relativo a la presentación de extranjeros (art. 95). Además debemos señalar que la Constitución no faculta a que dicha autoridad pueda privar de la libertad a una persona para efectos de verificar su condición migratoria.

Se estableció que las autoridades colaborarán con el instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria (art. 96).³²⁰ El anterior artículo fue objeto de debate en la Cámara de Diputados el día 22 de febrero de 2011, ya que su contenido original, además de lo anterior, incluía lo siguiente; “Las autoridades que por ley tengan a su mando la fuerza pública federal o local, concurrirán en la distribución de competencias dentro del marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y colaborarán...”

El Instituto no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentren migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes (art. 76). La anterior disposición representa la apuesta por no frenar los actos humanitarios de la sociedad al dar albergue a los migrantes. El problema,

³²⁰ Lo anterior dista mucho de la realidad, pues es común observar en los diarios periodísticos la actuación autónoma de la Policía Federal en dichos actos. Al respecto véase; Redacción, “PF asegura a 81 migrantes en Chiapas y Oaxaca”, El Universal, 19 de febrero de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/904383.html>, consultado el 19 de febrero de 2013; “Localizan en Oaxaca a 37 indocumentados centroamericanos”, El Sol de México, 06 de marzo de 2013, disponible en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2903544.htm>, consultado el 06 de marzo de 2013. En cuanto a la detención por parte de las Policías Estatales o Municipales, véase; Redacción, “Detienen en la UNIRSE de Las Arcinas, Trancoso, Zacatecas a siete guatemaltecos”, El Sol de Zacatecas, 07 de marzo de 2013, disponible en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2905249.htm>, consultado el 07 de marzo de 2013.

como ocurre con las demás disposiciones que contempla la ley, es su cumplimiento. El 17 de junio de 2013 policías federales irrumpieron en la Casa del migrante San José, en el Municipio de Huehueteca, Estado de México, para detener a dos migrantes, empleando la fuerza pública de manera desproporcionada.³²¹

Es importante recordar que el GTPM ha señalado la necesidad de establecer claramente la imposibilidad de realizar actos administrativos de verificación y revisión migratorios en lugares como pantanos, sin uso de armas, cuando se encuentre el tren en movimiento en horarios nocturnos y de madrugada que es donde la integridad del migrante se ve amenazada³²² que ponen en serio peligro la vida de los migrantes.

3.4.2.4. La revisión migratoria

Además de los lugares establecidos para el tránsito internacional de personas, el instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio en otros lugares del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará (art. 97).

El artículo 98 de la LM establece que si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en términos del artículo 100 de la ley (art. 98).

³²¹ Posicionamiento de la campaña Acción Migrante frente a la detención de 20 migrantes en San José Huehuetoca, consultable en; <http://accionmigrante.org/>, consultado el 19 de junio de 2013.

³²² Breve resumen de consideraciones realizadas por el grupo de trabajo al articulado de la Ley de Migración, véase, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración op. cit., Anexo 2, p. 6.*

Como podemos observar, las facultades que el Poder Legislativo le ha atribuido al Instituto, para llevar a cabo funciones de control, verificación y revisión migratoria, fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, lo ha constituido, en una verdadera “agrupación policíaca”. De hecho, como hemos visto, dicha función ya se desprendía del decreto de 1993 por el que se crea el INM, cuando se expresaba como uno de los motivos de su creación el control de la migración de tránsito.

Una de las propuestas sobre la reglamentación de la implementación de los filtros de revisión, era especificar criterios a seguir por los operadores o agentes del INM, como mecanismos de coordinación interinstitucional, incluyendo aquellos entre la SEGOB y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con la Policía Federal; sitios o zonas geográficas donde se implementarán; horarios para llevarlos a cabo.³²³

Lo que llama la atención es que, como señala un estudio del Centro de Estudios Migratorios, aunque el control migratorio escalonado que permite el ejercicio de las facultades antes mencionadas a lo largo del país “puede funcionar en términos disuasivos, no logra eliminar estos flujos irregulares y sí trae aparejado el incremento de la vulnerabilidad de estos migrantes, ya que los lleva a buscar las rutas de más difícil acceso donde hay menor presencia de la autoridad migratoria, pero donde actúa con mayor amplitud la delincuencia organizada (...)”.³²⁴

³²³ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit., Anexo 4, p. 36. Recientemente el Ejecutivo Federal emitió el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 2014, por el se instruye la constitución de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF), a fin de lograr una adecuada coordinación institucional para la revisión de personas y bienes en dichos puntos.

³²⁴ Rodríguez, Ernesto; Salvador Berumen; y Luis Felipe Ramos, *Migración centroamericana de tránsito irregular por México*, op. cit., p. 2.

De hecho en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Migración se establecía una disposición que fue motivo de controversia en la Cámara de origen. Era el contenido de la fracción III del artículo 26 que a la letra establecía lo siguiente:

“Artículo 26.- La Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Colaborar con el Instituto, cuando así lo solicite, para vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional en cualquier forma o medio de transporte en que lo hagan;

II. Apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, para la práctica de visitas de verificación cuyo objeto sea comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables;

III. Apoyar al Instituto a solicitud expresa de éste, en las revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas.

IV. Colaborar con las autoridades migratorias, cuando así lo soliciten, para el resguardo de las instalaciones del Instituto y traslados de extranjeros;

V. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos en materia migratoria, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Penales y las demás disposiciones jurídicas aplicables;

VI. Inspeccionar dentro del territorio del país, los lugares destinados al tránsito internacional de personas por aire, mar y tierra y

VII. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Las solicitudes referidas en el presente artículo se presentarán por el Instituto en escrito fundado y motivado para el caso particular de que se trate.”

Como podemos apreciar, la disposición anterior otorgaba amplias facultades para que la Policía Federal realizara directamente, lo que el Estado mexicano reclamaba de la Ley Arizona, la cual otorgaba a la policía la facultad de preguntar a cualquiera que pareciera “sospechoso” o cuando existiera “duda razonable de la legalidad de su estancia en el país”,³²⁵ respaldando con ello las medidas que ha venido aplicando el sheriff del condado de Maricopa, Joe Arpaio. Salvo con una diferencia que es importante resaltar; las facultades que se le estaban otorgando a la Policía Federal, eran para que su ejercicio se realizara en todo el territorio nacional. En cambio con la ley SB 1070 por tratarse de una legislación local se facultaba a la policía pero únicamente en ese Estado. No obstante la realidad mexicana va más allá, pues es común que tanto las policías locales como municipales realicen de manera independiente interrogatorios y detenciones con motivo de la estancia de personas extranjeras en nuestro país, las cuales son inconstitucionales ya que, como hemos señalado, las mencionadas facultades son federales y por tanto corresponden al INM. Actualmente solo pueden colaborar cuando así se los requiriera el INM, sin que ello implique la realización de forma independiente de funciones de control, verificación o revisión migratoria (art. 96 LM).

La práctica de las autoridades locales y municipales de realizar verificaciones migratorias ilegales, llevo a la CNDH a emitir la recomendación general no. 13/2006 a la Secretaria de Gobernación, la Defensa Nacional y de Marina, al Procurador General de la República, a los Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (policías locales y municipales), con la intención de que esas autoridades se abstuvieran de continuar con las practicas violatorias de los derechos humanos de los migrantes.³²⁶ Sin embargo, como hemos visto, dicha práctica han continuado, con el riesgo de institucionalizarse.

³²⁵ Melgar Adalid, Mario, *La Suprema Corte de Estados Unidos, Claroscuro de la justicia*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2012, p. 274.

³²⁶ El 08 de mayo de 2006 el INM emitió la Circular INM/017/2006 derivado de la conciliación que concretó con la CNDH por diversos casos, en el que básicamente deja a cumplimiento de las mismas autoridades migratorias, el dar vista a los correspondientes órganos internos de control o contralorías

En su momento las comisiones del Senado encargadas de emitir su dictamen sobre dicha iniciativa se pronunciaron pero sólo sobre acotar la mencionada facultad de la Policía Federal establecida en la fracción III; “a que la realice en coordinación con el Instituto.” En este sentido propusieron la siguiente redacción; “III. Llevar a cabo revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, en coordinación con el Instituto;”³²⁷

La anterior disposición fue motivo para que el 22 de febrero de 2011, en la Segunda lectura del dictamen del proyecto de decreto por el que se expedía la LM, realizada en la Cámara de Senadores, el Senador Ricardo Monreal integrante del GPPT presentara una “moción suspensiva” a dicho dictamen, y manifestara lo siguiente; “parece pertinente que demos tiempo. No pasa nada si este fin de semana los escuchamos [ONG's Defensores de Migrantes, clérigos], y si el martes estamos dictaminando” “hagamos un alto de dos días, el martes hagamos las modificaciones y las reservas”. Sin embargo, no prosperó su moción, pues el Presidente de la Mesa Directiva (PRD) después de consultada a la asamblea, señaló; “no se admite a debate, la moción suspensiva”.

Lo anterior refleja la urgencia en la aprobación. Esto va a generar pronunciamientos en el sentido de darse más tiempo para analizar y tener una mejor legislación, ya que hay artículos que resultarían polémicos. En esa misma sesión, en el desarrollo de la discusión en lo general del dictamen, después de no haberse aceptado la “moción suspensiva”, los senadores expresaron su posición sobre los

internas cuando las autoridades que por ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales transgredan facultades exclusivas de la autoridad migratoria, como son la revisión migratoria o el aseguramiento (detención) de migrantes. Véase, Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria, México: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 2006, p. 290-292.

³²⁷ *Gaceta del Senado* No 210, jueves 17 de febrero de 2011, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=28608>. Consultado el 29 de junio de 2013.

migrantes de tránsito y sobre lo relativo a darse más tiempo para analizar el dictamen, lo cual veremos a continuación, representando cada Grupo Parlamentario con las iniciales de los partidos políticos a los cuales representan:

Representante de las Comisiones Unidas (**PAN**): “el único espíritu que ha movido a la mesa técnica de migración, es tener una Ley a la altura del fenómeno migratorio (...) Lo único que ha movido a la comisión es, buscar la protección de los derechos de los migrantes. No hay ningún otro interés que no haya movido (...) por el hecho de estar en tránsito, por el hecho de cruzar otro país, no pierden el derecho al respeto de su condición humana y a la vigilancia y garantía de sus derechos humanos (...) el día de hoy culmina” [el trabajo que vienen realizando la mesa de trabajo en materia migratoria].

“Yo quisiera que hiciéramos una reflexión, y esto involucra a la sociedad en general, no basta con modificar un marco normativo, aunque esto seguramente generará un clima y una cultura nueva, no basta con que tengamos una posición respecto al fenómeno, tenemos que darnos cuenta que necesitamos un cambio cultural, que necesitamos dejar de señalar al que es diferente a nosotros, al que no piensa igual que nosotros, al que no tiene la misma religión que nosotros o el mismo color y que debemos reconocer que la condición humana está por delante de cualquier situación y de cualquier estatus o condición migratoria, y que el hecho de pertenecer a un grupo étnico o a una nacionalidad, no implica que tenga que dejar colgados en su país de origen sus derechos humanos.”

“Quiero pedirles su voto a favor de este dictamen”.

PT: “el día de hoy de no modificarse de fondo este proyecto, estaremos dando paso a una ley hostil, a una ley persecutoria, a una ley policiaca, a una ley que criminaliza la migración (...) Voy a reservar siete artículos (...) Esta es una tarea inaplazable que el Estado mexicano tiene la obligación irrestricta de contar con los instrumentos y un aparato institucional que permita la protección y el respeto a los derechos fundamentales de los migrantes que se internan en nuestro territorio, independientemente de su condición” migratoria. “México (...) debe actualizar y armonizar la legislación migratoria nacional para contar con un modelo de gestión que promueva los principios de la tolerancia y de la no discriminación de emigrantes y que combata eficazmente el tráfico y la explotación de

éstos por parte de las redes de la delincuencia organizada (...) que permita ocuparse de la seguridad nacional y pública, y al mismo tiempo ser garante de la seguridad humana y de la integridad de los migrantes”. “Es mucho lo que se puede hacer..., no criminalicemos la migración”.

PRI: Nosotros “nos duele lo que ocurre en la frontera norte, y no queremos que eso se siga reproduciendo en la frontera sur (...) nos duele el trato indigno del que nuestros connacionales son objetos en la frontera norte”.

“Nosotros queremos votar a favor, vamos a votar a favor (...) Hemos presentado una seria (sic) de reservas que vamos a sostener, que queremos debatir”.

PV: “Vamos a votar a favor en lo general de este dictamen, sin embargo también tenemos algunas reservas (...) tampoco estamos a favor en que se criminalice a los migrantes (...) estamos convencidos de que nunca podremos aprobar la construcción de muros y barreras que separan a familias completas (...) Esperemos entonces que con esta nueva ley se pueda regular el tránsito de migrantes y se protejan sus derechos humanos”.

“Convocamos a todos a votar en lo general este dictamen (...) estaremos analizando las reservas que consideramos pertinentes”.

PC: “(...) Una y otra vez cometemos los mismos errores, las prisas (...) propongo que en lo general aprobemos la ley y toda vez que no se aceptó la moción del senador Monreal tomemos un mecanismo que permita rectificar la decisión mecánica que lamentablemente se toma por la mayoría de los senadores cuando se hace una propuesta si no viene de las mayorías no son las adecuadas (...) aprobemos hoy la ley en lo general y en la próxima sesión démonos los tiempos para valorar las reservas (...) evitemos que un tema de esta relevancia no sea analizado con acuciosidad”.

PRD: “¿Cuál es la propuesta concreta para tratar a los ilegales que ahora son, lo están en este país? ¿A caso la ley contempla, en sí misma, una trampa para decir: “Que las verificaciones de la calidad migratoria puedan realizarse por zonas geográficas o por regiones”? ¿Es suficiente establecer en la ley, que a solicitud expresa del Instituto Nacional de Migración, pueda participar la Policía Federal? Bastará, que entrada en vigor la ley, el instituto, la Secretaria de Gobernación emita, emita (sic) una circular para darle legitimidad a la participación de la Policía Federal, desde el punto extremo de Tijuana a Matamoros, Tamaulipas (...) Desde ahora (...) hacerle

entrega de las reservas de nuestra parte, con la finalidad de ir a un esfuerzo de constituir textos y propuestas adecuadas”.

PAN: “(...) es un despropósito de quien afirma que esta Ley de Migración criminaliza la migración también lo es (...) cuando se afirma equivocadamente que este órgano colegiado está legislando al vapor (...) a la hora de votar (...) en favor de este dictamen, lo están haciendo por una ley justa, por una ley que da orden y una ley que da certeza a los miles y miles de migrantes que utilizan nuestra (sic) territorio en su paso” (...) “el grupo parlamentario del PAN, también tienen una reserva que presentar (...) es el párrafo (sic) tercero del artículo 26”.

El debate sobre si esta ley criminalizaba o no la migración, era porque como lo vimos, en su oportunidad el PT así lo señaló. Uno de los argumentos para señalar eso era precisamente que este artículo 26 en su fracción tercera le otorgaba amplias facultades a la Policía Federal en la materia. El contenido de aquel artículo dicho sea de paso terminaría por ser retirado en su totalidad del proyecto como más adelante lo veremos.

(PRI) Presidente de la Comisión de Gobernación: “Es evidente que cada una de las fracciones tenemos reservas, todas (...) hemos planteado un acuerdo (...) aprobar esta ley en general, con las reservas que se han planteado, en este momento. Y posponer la discusión de las reservas, en lo particular, para cuando tengamos una correcta redacción, una correcta definición”. Como podemos ver no dice para la próxima sesión como la había señalado el GPPC, sino “cuando tengamos una correcta redacción, una correcta definición”.

PRD: “Un proyecto, en el que todos los partidos políticos tienen reservas en lo particular, debería postergarse para votarse en lo general, haber (sic) si en el ínter se llegan a acuerdos sobre las reservas de todos (...) es que todavía le falta mucho. ¿Cuál es la prisa? (...) denos tiempo, denos, ustedes mismos dense el tiempo para hacer las cosas con las horas, no hablo de tantos días, hablo de horas, para poder hacer una cosa más consiente y mejor hecha”.

Representante de las Comisiones Unidas **(PAN):** Para ratificar lo dicho en tribuna por el Presidente de la Comisión de Gobernación **(PRI)**. “las Comisiones Unidas vemos con bastante buenos ojos y damos bienvenida esta propuesta, nos pusimos de acuerdo sobre ella. Y la intención es precisamente el ratificar una vez más el espíritu que fue mencionado en mi posicionamiento (...) después de

votar hoy en lo general podamos ir el próximo jueves a votar las reservas en lo particular”. Sin embargo hay que señalar que dicho representante de la Comisión de Gobernación se refirió a posponer la discusión de las reservas, en lo particular, para “cuando tengamos una correcta redacción, una correcta definición”. Como podemos ver no dice para la próxima sesión, en pocas palabras no le pone fecha. Vemos que hay prisa en aprobar. “Y por supuesto que nos damos a la tarea de darnos más horas y que conste que es un proceso que traemos con meses de trabajo y de análisis”.

“Lo que sí (...) votemos ahora en lo general y estaremos yendo el jueves el veto (sic) en las reservas sin que esto signifique que el proceso sea empantanado”.

En la votación nominal del proyecto de decreto en lo general y de los artículos reservados se emitieron 84 votos por el sí; 15 por el no, y cero abstenciones, expresando el C. Presidente que “con fundamento en el Artículo 198, párrafo III, del reglamento del Senado y recogiendo la propuesta de los grupos parlamentarios”, esa presidencia proponía que la discusión, en lo particular se realizara en la próxima sesión, ósea el próximo jueves, aprobándose dicha propuesta en votación económica.

Lo anterior constituye un elemento importante para sostener nuestra hipótesis acerca de que hubo prisa en la aprobación de la Ley de Migración.

Como podemos observar el contenido de la fracción III que se establecía en el artículo 26 de la LM, entre otras disposiciones, fueron motivo de discusión y después de no aceptarse la moción suspensiva presentada, procedieron los grupos parlamentarios a presentar reservas a diversos artículos, las cuales fueron integradas en un documento presentado en la sesión del jueves 14 de febrero de 2011 cuyo contenido eran propuestas de consenso en relación con dichos artículos. En el documento mencionado se eliminaba el contenido del artículo 26.³²⁸

³²⁸ En sesión de 24 de febrero de 2011 el Senador Ricardo Monreal Ávila expresaba; “ahora no existe indicio de la criminalización, pero no me dejarán mentir que como estaba sí era criminalizar la migración, y ese era mi debate del martes pasado cuando solicité la suspensión, cuando hice la

Habría que preguntarnos sin con la política migratoria selectiva actual como ha sido la tendencia, se logran eliminar muchas de las causas por las cuales las personas migran de manera indocumentada. Mauricio Farah Gebara nos dice;

“muchos testimonios de migrantes que, trasladados por un pollero por todo el país, son asegurados en los estados fronterizos y que refieren, entonces, que se transportaron en una camioneta o en un camión y que ninguna autoridad revisó la unidad, o que fueron embarcados en un aeropuerto del sur o sureste de México hasta Tijuana o Hermosillo sin que la autoridad migratoria les solicitara los documentos que acreditaran su legal estancia en el país.”³²⁹

Esto refleja que los marcos regulatorios no son cumplidos, y por tanto son numerosas las críticas sobre su eficacia, pues la mayoría de los personas, potenciales migrantes, no encuentran la posibilidad de ejercer el derecho a emigrar, lo que los orilla a hacerlo por otros medios ilícitos o aparentemente lícitos pero obtenidos a través de sobornar a las autoridades. Los mismos funcionarios tienen un amplio mercado al cual, incluso, le pueden poner precio. Esta es la consecuencia de la aplicación de políticas de contención de la migración a través de diversos filtros a lo largo y ancho del territorio.

Sin duda que los actos para comprobar la identidad de una persona y su situación jurídica migratoria suponen la realización de actos de molestia por la autoridad migratoria.

moción de la suspensión para discutirlo con mayor detenimiento”. Véase, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=61&ano=2&id=28194>. Consultado el 29 de junio de 2013.

³²⁹ Farah Gebara, Mauricio, *Cuando la vida está en otra parte, La migración indocumentada en México y Estados Unidos, op. cit.*, p. 91.

3.4.2.5. La presentación de los migrantes de tránsito irregular

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye; la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la LM (art. 68, párrafo II).

La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el instituto en los casos previstos por la LM, además de que deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición (art. 68, párrafo I).

Acerca de la expresión “presentación” que utiliza la LM, es importante recordar que la terminología que se establecía en la iniciativa, era la de “aseguramiento”, lo cual motivó a que en el Senado se hicieran las precisiones pertinentes; “se aseguran los bienes materiales, las personas no se aseguran, el aseguramiento de una persona, en realidad está detenida, y lo mandan a un puesto de migración y en realidad está confinado”.³³⁰ Pero en ambos casos en realidad se trata de una detención administrativa, y al utilizar aquellas expresiones lo que se busca es “evitar entrar directamente en ámbitos de marcada inconstitucionalidad, pero al mismo tiempo se distorsiona la naturaleza del acto y, por tanto, las garantías que deben respetarse para la afectación del derecho de la libertad personal.”³³¹

Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación

³³⁰ Senador Pablo Gómez Álvarez, *DDs*, LXI Legislatura, Sesión Ordinaria celebrada el martes 22 de febrero de 2011.

³³¹ Palma c., Silvia Irene, Bonnici, Gisele L y Coria M., Elba Y. (Coordinadoras), Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana, *op. cit.*, p. 52.

migratoria en territorio nacional. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno (art. 99).

En la ley se establece que cuando un extranjero sea puesto a disposición del instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente ley, se emitirá el acuerdo de representación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición (art. 100). Lo anterior resulta contradictorio con lo que establece el artículo 68, pues establece un plazo de 36 horas para la emisión del acuerdo de presentación.³³²

Al respecto también debe tenerse en cuenta la recomendación que realizó el GTPM sobre la necesidad de que se reglamentara el acuerdo de presentación con el fin de incluir los datos que debía contener,³³³ situación que no ocurrió.

El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano y organización social mexicana (art. 102).

³³² Lo anterior motivo a que se presentara la Iniciativa de modificación al artículo 100 en el Senado de la República, véase la Gaceta del Senado, del 29 de noviembre de 2011.

³³³ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, *op. cit.*, Anexo 5, p. 185.

Las autoridades judiciales deberán dar a conocer al instituto la filiación del extranjero que se encuentre sujeto a providencias precautorias o medidas cautelares, o bien, que cuente con una orden de presentación, orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento en que se dicten, informando del delito del que sean presuntos responsables. En el caso del auto de vinculación a proceso y de la sentencia firme condenatoria o absolutoria, deberán notificarlo al instituto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte (art. 103).

Una vez que se haya cumplimentado la sentencia a que se refiere el artículo anterior, la autoridad judicial o administrativa competente de inmediato pondrá al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, a disposición del instituto para que se resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del título relativo al procedimiento administrativo migratorio. (art. 104).

Se establece en el artículo 111, que el instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación, así como los supuestos por los cuales únicamente podrá exceder su alojamiento en las estaciones migratorias hasta los 60 días hábiles. Transcurrido dicho plazo, el Instituto les deberá otorgar la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado dicho supuesto, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero. Pero llama la atención que en la fracción V que establece el supuesto siguiente; “Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país”, no se señale un término o sustituto para la privación de la libertad, manteniendo necesariamente recluido al migrante que pretenda defenderse. Incluso el propio reglamento vino a confirmar lo anterior, pues en el artículo 234, párrafo segundo

quedó establecido lo siguiente; “Por lo que hace a la fracción V del artículo 111 de la Ley, la autoridad resolverá la situación migratoria del extranjero, cuando se tenga constancia de que se haya resuelto en definitiva el recurso administrativo o judicial de que se trate y éstos hayan causado estado”.

Lo anterior no obstante que el GTPM ya había advertido la necesidad de “establecer alternativas a la detención para los casos de personas que hayan interpuesto algún recurso administrativo o judicial.”³³⁴ Como señala José Antonio Guevara Bermúdez “la CPEUM no le reconoce al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de detención administrativa migratoria ni le atribuye facultades al Ejecutivo para detener administrativamente a no nacionales por periodos de entre 36 horas y 60 días naturales, y menos aún de manera ilimitada por ejercer un derecho o por cualquier otra razón.”³³⁵

Un tema importante, es la disyuntiva de saber cuándo el tránsito del migrante irregular se debe por razones de refugio, asilo político, apátrida o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, ya que en estos casos se establece la posibilidad de que a solicitud del reconocimiento de alguno de los anteriores supuestos, la SEGOB autorice su ingreso sin cumplir con alguno de los requisitos que deben cumplir los extranjeros para internarse al país, establecidos en el artículo 37 de la Ley de Migración. El tema resulta importante pues como señala Manuel Ángel Castillo, muchos de los “transmigrantes indocumentados (...) tendrían motivos para solicitar la protección del refugio, y algunos eventualmente hasta del asilo político en México o más tarde en Estados Unidos; pero la mayoría, por temor a ser deportados, hacen todo lo posible para permanecer inadvertidos.”³³⁶ En este caso la

³³⁴ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, *Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración*, op. cit. p. 15. Actualmente existe una iniciativa en el Senado de la República, la cual pretende derogar la mencionada fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración. Véase, Gaceta del Senado, 29 de noviembre de 2011.

³³⁵ Guevara Bermúdez, José Antonio, “La nueva ley de migración: una oportunidad perdida para garantizar derechos”, Opinión y debate, núm. 06- junio 2011, p. 29.

³³⁶ Castillo, Manuel Ángel “La política de inmigración en México: Un breve recuento”, en Castillo, Manuel Ángel, Lattes Alfredo y Santibáñez Jorge (coordinadores), *Migración y Fronteras*, segunda

detección oportuna, antes de su deportación, resulta de vital importancia para la protección de las personas migrantes.

3.4.2.6. Procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad

Este procedimiento también constituye uno de los puntos innovadores de la nueva regulación. La migración de menores de edad, ya sea por motivos laborales, de reunificación familiar o por cuestiones de violencia es un fenómeno que sucede en nuestro país y que requieren de la mayor atención por el grado de vulnerabilidad que representa su tránsito de manera irregular. Se encuentra regulado en los artículos 112 y 113 de la ley. El artículo 112 establece que cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su responsabilidad y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos. En tal situación el “Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria y dará aviso al consulado de su país.” Sin embargo con el fin de que el menor esté el menor tiempo posible privado de su libertad y debido a que la legislación migratoria se limita a ordenar su canalización y no establece disposición alguna que regule los plazos para su concreción, se hace sumamente necesaria su regulación.³³⁷

La responsabilidad internacional de nuestro país con motivo de la suscripción de tratados internacionales, lo obliga a adecuar su marco normativo a fin de instrumentar los mecanismos necesarios para dar cabal cumplimiento a la normativa jurídica interna de fuente internacional. Como medida para supervisar y vigilar el

edición, Colegio de la frontera norte y Asociación Latinoamericana de sociología, México, 2000, pp. 459 y 460.

³³⁷ Existe actualmente una iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados para regular lo anterior, al respecto véase su *Gaceta Parlamentaria* del martes 26 de febrero de 2013.

cumplimiento de los preceptos y principios de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez de 1990, se realizó la primera reforma a la Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04 de junio de 2013. En efecto, el artículo 112 es el primer artículo en ser reformado, con lo cual se busca que, cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía, distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicable, “dándose aviso inmediato a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las comisiones estatales de derechos humanos, así como al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño en la entidad que corresponda, a efecto de que coadyuven en la garantía y protección de sus derechos.”

Sin lugar a dudas que la presente modificación representa un avance, al constituir una garantía para la protección de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes migrantes.

3.5. La salida del país

El artículo 47 de la LM ordena que la salida de personas del territorio nacional deberá realizarse por los lugares destinados al tránsito internacional de personas; identificándose mediante la presentación del pasaporte o documento de identidad o viaje válido y vigente; presentando al instituto la información que se requiera con fines estadísticos. En el caso de extranjeros deberán acreditar su situación migratoria regular en el país, o el permiso de salida expedido por la autoridad migratoria cuando tengan un trámite pendiente de resolución que no haya causado

estado como lo señala el artículo 137 de la ley; y sujetarse a lo que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia.

La orden de salida será expedida por el instituto cuando;

- I. Se desistan de su trámite migratorio;
- II. El trámite migratorio le sea negado, y
- III. Así lo solicite el extranjero.”

En tales supuestos, el extranjero deberá abandonar el territorio nacional en el plazo concedido por el Instituto y podrá reingresar de forma inmediata, previo cumplimiento de los requisitos que establece la ley.

Por lo que hace al reglamento, éste establece que el Instituto podrá autorizar la salida del territorio nacional de personas extranjeras sin documentación migratoria o que tengan documento migratorio vencido, o bien que cuenten con pasaporte o documento de identidad y viaje vencido, siempre y cuando se dirijan al país que emitió dicho documento y sean identificados plenamente como nacionales de ese país o sean residentes legales y tengan permitido reingresar al mismo.

Uno de los temas de mayor discusión que se derivarían de hacer realidad el libre tránsito por nuestro país, es sin duda la salida del mismo, pues como hemos visto, la propia Ley de Migración establece que la misma se deberá efectuar por los “lugares destinados al tránsito internacional de personas.”³³⁸

Aun si se permitiera la entrada a nuestro país de manera más accesible a las condiciones de las personas migrantes, su salida se realizaría de manera irregular, ya que los migrantes que se dirigen hacia los Estados Unidos, por no poder cumplir

³³⁸ Artículo 47, fracción I de la Ley de Migración.

con los requisitos que establece aquel país para el ingreso a su territorio buscan entrar de manera irregular en él.

3.5.1. Del retorno asistido y deportación de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional

3.5.1.1. Diferencia entre expulsión, retorno asistido y deportación

La expulsión, es la facultad que en forma exclusiva le corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal para hacer abandonar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución Federal (art. 114).

En cambio el retorno asistido y la deportación, constituyen mecanismos propios del Instituto, para hacer abandonar del territorio nacional al extranjero que no haya observado las disposiciones en materia migratoria (art. 115).

3.5.2. El retorno asistido de migrantes

El retorno asistido de migrantes se encuentra establecido en la fracción V del artículo 18, el cual faculta a la SEGOB para que en coordinación con la SRE, promueva y suscriba instrumentos internacionales en la materia tratándose de mexicanos como de extranjeros.

Al respecto se debe cuidar que dicho mecanismo no se convierta en un cheque en blanco para hacer abandonar de nuestro país a personas extranjeras, sin una valoración integral de las condiciones del migrante e incluso sin hacerle saber sus derechos.

El artículo 118 establece quienes podrán solicitar el beneficio del retorno asistido, sin perjuicio de lo que al efecto se establezca en los instrumentos interinstitucionales, los extranjeros que se ubiquen en los siguientes supuestos:

- I. Se encuentren irregularmente en el territorio nacional, a disposición del Instituto, y
- II. No exista restricción legal emitida por autoridad competente para que abandonen el país.”

En caso de que el extranjero decida no solicitar dicho beneficio, se procederá a su presentación.

El retorno asistido de mayores de dieciocho años que se encuentren irregularmente en territorio nacional se llevará a cabo a petición expresa del extranjero, durante su desarrollo se garantizará el pleno respeto de sus derechos humanos (art. 119).

En el mencionado procedimiento se deberán privilegiar los principios de preservación de la unidad familiar y de especial atención a personas en situación de vulnerabilidad, procurando que los integrantes de la misma familia viajen juntos. En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores, deberán intervenir los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Asimismo, deberá considerarse el interés superior y su situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen. Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria (art. 120).

El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan

solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución (art. 121).

En todo caso, el Instituto proporcionará los medios de transporte necesarios para el traslado de los extranjeros al país de origen o de residencia. Asimismo, deberá preverse de ser el caso, el suministro de agua potable y los alimentos necesarios durante el trayecto, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. En los mecanismos contenidos en este capítulo, los extranjeros deberán estar acompañados por las autoridades migratorias mexicanas, las cuales deberán en todo momento respetar los derechos humanos de los extranjeros (art. 123).

Sólo por caso fortuito o fuerza mayor podrá suspenderse temporalmente el traslado de extranjeros que soliciten el retorno asistido, reanudándose una vez que sea superada la causa que originó la suspensión (art. 125).

3.5.3. Deportación

La deportación encuentra sus orígenes en la facultad que en un inicio ostentaba el gobierno y que luego pasó a ser una facultad exclusivamente del Presidente de la República para expulsar sin juicio previo a los extranjeros cuya presencia juzgare “perniciosa o inconveniente”. Como hemos visto, desde la ley de 1908 se empleaba el término “expulsión”, para hacer abandonar a todo aquel cuya presencia juzgare inconveniente el Presidente de la República.

El párrafo tercero del artículo 143 de la ley establece que la deportación “es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el período durante el cual no podrá reingresar al mismo, cuando incurra en los supuestos previstos en el artículo 144 de esta Ley.”

El proceso de deportación no debe convertirse propiamente en lo que hasta hace poco constituía la expulsión en México, la cual se realizaba sin juicio previo. En el caso de la expulsión estamos ante situaciones que tienen que ver con lo establecido en el artículo 33 de nuestra Constitución. En cambio la deportación procede en caso de que el extranjero presentado:

- I.** Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II.** Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III.** Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV.** Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V.** Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- VI.** Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.”³³⁹

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

Si bien un extranjero en tránsito en situación jurídica irregular debe ser deportado, de acuerdo con la Ley de Migración existe la posibilidad de suspender la

³³⁹ Artículo 144 de la Ley de Migración.

deportación. La justificación para dicha acción se presenta debido a que dentro de este contingente de personas en tránsito pueden encontrarse personas susceptibles de ser reconocidas como refugiados, asilados políticos, apátridas u otros que por razones humanitarias requieran de un trato especial debido a su situación personal, pues de no ser reconocidos y por tanto admitidos en nuestro país, serían rechazados a sus países de origen corriendo serios peligros en su vida e integridad con motivo de su deportación.

Por lo anterior, en la determinación que las autoridades administrativas y judiciales realicen sobre la excitativa de reconocimiento en cualquiera de las mencionadas categorías para poder ingresar a nuestro país, deberán resolver no solo en el sentido de hacer valer las disposiciones administrativas, sino que deberán tomar en cuenta la protección a sus derechos humanos, buscando hacer valer el principio pro homine. Razón por la cual estimamos que en los casos de deportación, deberá analizarse si tal acto vulnera o pudiera vulnerar sus derechos humanos, pues en todo caso las autoridades deberán velar por su mejor protección. Incluso, el conocimiento sobre los derechos de las personas que se ubiquen en esta situación resulta sumamente importante, para que puedan exigir el reconocimiento del derecho respectivo. Por tal motivo la divulgación de este tipo de derechos juega un papel fundamental, en la defensa y protección de las personas migrantes.

3.5.4 Sanciones y delitos en materia migratoria

3.5.4.1. Sanciones

El artículo 138 establece que el Instituto impondrá las sanciones a que se refiere esta Ley, dentro de los límites señalados para cada infracción, con base en la gravedad de la misma y el grado de responsabilidad del infractor, tomando en cuenta:

“I. Las circunstancias socioeconómicas del infractor;

- II. Las condiciones exteriores, los antecedentes del infractor y los medios de ejecución;
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
- IV. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, y
- V. El nivel jerárquico del infractor y su antigüedad en el servicio, tratándose de autoridades distintas al Instituto.”

3.5.4.2. De las causas para sancionar a los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración

Las conductas por las que serán sancionados los servidores públicos del Instituto se encuentran establecidas en el artículo 140, de las cuales destacamos las fracciones IV y VI que señalan lo siguiente;

- “IV. Dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria;”
- “VI. Por violación a los derechos humanos de los migrantes, acreditada ante la autoridad competente.”

Estas conductas son consideradas graves y sancionadas con la destitución, sin perjuicio de lo previsto en otras disposiciones jurídicas aplicables.

3.5.4.3. De las sanciones a las personas físicas y morales

Es de resaltar la redacción que se estableció en el sentido de que, salvo que se trate de autoridad competente a quien sin autorización de su titular retenga la documentación que acredite la identidad o la situación migratoria de un extranjero en el país, se impondrá multa de un mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (artículo 147). Cuando un servidor público, sin mediar causa justificada o de fuerza mayor, niegue a los migrantes la prestación de los servicios o el ejercicio de los derechos que establece la LM, así como cuando solicite requisitos adicionales a los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, se hará acreedor a una multa de veinte a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con independencia de las responsabilidades de

carácter administrativo en que incurran. Esta sanción será aplicada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o de la ley que corresponda, de acuerdo con el carácter del servidor público responsable (art. 148).

Al particular que reciba en custodia a un extranjero y permita que se sustraiga del control del Instituto, se le sancionará con multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra cuando ello constituya un delito y de que se le haga efectiva la garantía prevista en el artículo 102 de la ley (art. 149).

En aquellos casos en que una persona mexicana contraiga matrimonio con otra extranjera únicamente con la intención de que esta última pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la LM establece, se le impondrán a ambas personas multa de cien a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (art. 150).

En la iniciativa se establecía una disposición que generaba polémica, pues se sancionaba a quien empleare a los migrantes sin documentos.³⁴⁰ Afortunadamente durante el proceso de aprobación de la ley, el contenido del artículo 151 de la iniciativa fue eliminado, manifestándose lo siguiente; “Nosotros no queremos, no vamos a sancionar a quienes le ofrecen trabajo, a quienes emplean a los migrantes; no podemos hacerlo, al contrario, tendríamos que estimularlo.”³⁴¹

No obstante debemos decir que tal situación se vuelve un círculo perverso porque, por ejemplo, en los Estados Unidos se contrata para trabajar a los migrantes indocumentados, demostrando con esto que hay trabajo y que se requiere de sus

³⁴⁰ El contenido del artículo 151 era el siguiente: “Cuando el Instituto, derivado de sus atribuciones de verificación migratoria, detecte extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular o que se ostenten con documentación falsa, además de las acciones que procedan conforme a esta Ley en relación con dichos extranjeros, sancionará al empleador con una multa de quinientos a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.”

³⁴¹ Senador Francisco Herrera León, *DDs*, LXI Legislatura, Sesión Ordinaria del 24 de febrero de 2011.

servicios, pues sino ¿de dónde se sostienen los 11 millones de personas que en situación jurídica irregular se calcula hay en aquel país?, y no se reconoce la oferta de empleo por la clase patronal, porque en el fondo les es más redituable, y no se reconoce por el gobierno para no otorgarles la seguridad jurídica que merece todo trabajador no importando su situación migratoria. Recordemos que Estados Unidos no ha suscrito la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, principal tratado que reconoce los derechos de los trabajadores migratorios no importando su situación migratoria.

Al respecto es importante destacar el artículo 68 de la Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, que señala:

“1. Los Estados Partes, incluidos los Estados de tránsito, colaborarán con miras a impedir y eliminar los movimientos y el empleo de ilegales o clandestinos de los trabajadores migratorios en situación irregular (...)”

“2. Los Estados de empleo adoptarán todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación en su territorio de trabajadores migratorios en situación irregular, incluso, si procede, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de estos trabajadores (...)”

3.5.4.4. Delitos en materia migratoria

El presente ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que establecía la Ley General de Población, contiene un título especial sobre los delitos en materia migratoria, como a continuación veremos.

El artículo 159 establece lo siguiente:

“Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

“I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;

“II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o

“III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

“Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

“No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.”

La anterior disposición de la Ley de Migración tiene como antecedente el artículo 118 de la Ley General de Población, cuya redacción, con motivo de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 07 de enero de 1974, establecía lo siguiente:

“Artículo 118. Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos a la persona que por cuenta propia o ajena pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos para trabajar en el extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación.

Igual pena se impondrá al que sin permiso legal de autoridad competente, por cuenta propia o ajena, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país.”

En 1990, sin señalar en la exposición de motivos las razones por las cuales se consideraba conveniente adicionar al segundo párrafo del artículo 118 de la LGP lo siguiente; “o los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria”, el Presidente de la República en ese momento, Carlos Salinas de Gortari, presentó iniciativa de reforma ante el Senado de la República. Pero en aquella ocasión no sólo se adicionó lo anterior, sino que

además se estableció un tercer párrafo: “A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.” Es importante destacar que éste último párrafo no constituía parte de la iniciativa de reforma de 1990 enviada por el Ejecutivo, sino que es resultado de la adición realizada por las Comisiones dictaminadoras del Senado.

Como podemos observar también se buscaba sancionar a quien ayudara a los migrantes, ya sea que los “albergara o trasportara” o que les “proporcionara los medios, se prestara o sirviera” para llevar a cabo dichas conducta, durante su tránsito. Pero es importante aclarar aquí, que la conducta que se buscaba sancionar originalmente de acuerdo al tipo penal establecido en el artículo 118 no era la “ayuda” sino los actos lucrativos y criminales realizados por los traficantes de personas, de manera que se caía en el error o dolo de sancionar la “ayuda social a migrantes”, entendida esta como actos humanitarios, sin intención de obtener un beneficio.

Vale la pena recordar que en 1996 el Presidente de la República Ernesto Zedillo, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas para modificar el primer párrafo del artículo 138 y adicionar un párrafo final, en los siguientes términos;

“Artículo 138. Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de 100 a 10 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal.

...

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen con menores de edad; cuando se realicen en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los

indocumentados; o bien, cuando el autor del delito sea servidor público.”

Sin embargo en aquella ocasión también se modificó el segundo párrafo del artículo 138, no obstante que éste párrafo no había sido inicialmente propuesto para modificar por la iniciativa, como lo podemos apreciar. En otras palabras, el Dictamen que emitieran las Comisiones de la Cámara de Diputados modificaba también al párrafo segundo del mencionado artículo 138, cuya redacción databa de la reforma de 1990. Situación por la cual les permitió a los legisladores que se pronunciaron sobre el mencionado párrafo, pues la expresión “o los albergue o transporte por el territorio nacional”, colocaba en estado de vulnerabilidad a las ONG’s y a cualquier mexicano por el hecho de albergar o transportar a un migrante. Pero, como el párrafo tercero no había sido objeto de modificación por la iniciativa ni por los dictámenes de los legisladores, no se pronunciaron al respecto, no obstante que, a nuestro parecer, su redacción era aún más que confusa y por tanto dejaba en inseguridad jurídica a cualquiera por ayudar a otra persona.

Durante la discusión que se hiciera en la Cámara de Diputados en lo particular el Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez expresó;

“Todos sabemos, compañeras y compañeros, cómo se las gasta la policía migratoria, cómo se las gastan distintas policías que si dejamos esta redacción tal cual, se puede llegar al absurdo de castigar a estas organizaciones no gubernamentales, a estas organizaciones humanitaria, a estas organizaciones de la Iglesia, que les dan albergue, claro que sí les dan albergue, sobre todo a trabajadores centroamericanos que son vejados. Entonces no debemos confundir una tesis correcta que es el castigo a los polleros, a esas personas que trafican con el tránsito de trabajadores mexicanos y de trabajadores centroamericanos, con organizaciones no gubernamentales y aquí hay una plena confusión en este tema y discúlpenme, esto está totalmente equivocado en estos términos.”³⁴²

³⁴² Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, *DDd*, LVI Legislatura, 17 de octubre de 1996.

También el Diputado Adolfo Miguel Aguilar Zinser hizo hincapié sobre el riesgo que representaba la redacción del mencionado párrafo, la cual tenía su origen en la reforma de 1990:

“Señores, la redacción en estos términos se constituye en un verdadero peligro de acabar en México con la tradición humanitaria de asistencia a inmigrantes. Si asistir a un inmigrante que circula por el territorio nacional sin documentos, un ciudadano que no tiene por qué ponerse a registrar los documentos de un inmigrante, podría incurrir en el delito y tener que soportar estas grandes penas; un ciudadano que transporte, que le dé un aventó a un inmigrante por el territorio nacional puede ser susceptible a sufrir las penas que están consideradas aquí, porque los términos están escritos de tal manera que no se protege la tradición mexicana de asilo, la tradición mexicana de asistencia y de apoyo a los inmigrantes y refugiados (...) El espíritu que anima a ésta o que debiera animar a esta disposición, es penalizar los actos criminales de aquellos que abusando de la condición de vulnerabilidad del inmigrante, lo explotan para conducirlo a través del territorio mexicano hacia los Estados Unidos y lo someten al peligro de un cruce en el que se pone, incluso en riesgo la vida. Es el acto de explotación y el riesgo que entraña la conducta abusiva y delictiva en contra del ciudadano que intente cruzar por el territorio mexicano sin documentación migratoria, lo que configura el delito. El delito no puede ser apoyar a una persona en su tránsito por el territorio nacional. El delito es explotar a una persona vulnerable, haciéndole creer o sentir que puede cruzar al territorio de otro país en condiciones de pagar dinero y en condiciones de sufrir situaciones indignas y altamente peligrosas. Redactado en los términos en que está, me parece que el sentido de la ley cambia rotundamente y se convierte y puede ser en el futuro, un instrumento para perseguir a ciudadanos mexicanos que cumpliendo estrictamente con la tradición humanitaria que caracteriza a nuestra población, quieran darles asistencia a inmigrantes que se encuentran en desgracia transitando por el territorio nacional. ¡La conducta delictiva está tipificada por la intención de explotarlo al transportarlo por el territorio nacional o al albergarlo! No es simplemente albergarlo o transportarlo para ocultarlo de las autoridades, sino para explotar su condición y someterlo a la indignidad de tener que cruzar la frontera en las

condiciones y previo el pago que ello implica (...) Entonces yo encuentro perfectamente legítimo que un ciudadano mexicano le dé albergue y proteja a un extranjero de los abusos de la policía migratoria mexicana y que no por ello quede configurado como un delito en los términos en los que está en este artículo. Pero yo preguntaría, además, en la segunda parte del artículo no se especifica que dar albergue o sea está redactado en términos en que: "es delito dar albergue a extranjeros que transitan por el territorio mexicano con la intención de internarse en otro país".³⁴³

Dichos pronunciamientos hicieron eco, e influyeron para la redacción final de este segundo párrafo que quedaría de la siguiente forma: "Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria."

Como podemos observar existe cierta similitud con la redacción del art. 159 de la Ley de Migración actual, en cuanto a las personas que podrían ser sujetos activos de este delito, por el simple hecho de ayudar a un migrante en su tránsito en forma irregular. No obstante en el proceso de aprobación del vigente marco jurídico migratorio se llegó a plantear "darle reconocimiento a personas físicas y morales que luchan a diario por los migrantes, más que las autoridades, darle reconocimiento institucional",³⁴⁴ asunto que terminó por no aprobarse.

Actualmente los albergues de migrantes representan una de las acciones humanas más valiosas. En agosto de 2012 presenciamos la inauguración del Albergue San José en el Municipio de Huehuetoca, Estado de México. En aquella ocasión constataste que la protección que se establece en la ley, en realidad es deficiente; Desconocimiento de sus derechos, de instituciones gubernamentales tanto federales, estatales como municipales, que les puedan prestar ayuda. Y lo que

³⁴³ Diputado Adolfo Miguel Aguilar Zinser, *DDd*, LVI Legislatura, 17 de octubre de 1996.

³⁴⁴ Véase, *DDs*, LXI Legislatura, Sesión Ordinaria 24 de febrero de 2011.

me impresiono más, fue la labor social que realizan los grupos de la sociedad civil y ciudadanos independientes. Sin ellos, su tránsito sería más difícil. Confirme que jurídicamente se fomenta el tránsito de manera irregular.



Mensaje de bienvenida para las Madres Centroamericanas a su llegada al Albergue San José, en el Municipio Huehuetoca, Estado de México, el día 29 de agosto de 2012.



Llegada de las Madres Centroamericanas al Albergue San José, en el Municipio de Huehuetoca, Estado de México, el día 29 de agosto de 2012.

En vigor desde el jueves 26 de mayo de 2011, la Ley de Migración, no ha dado resultados o mejor dicho los ha dado pero no para mejorar la protección del migrante. El derecho no debe ignorar esta realidad social. Ninguna persona debería de estar fuera del país de manera indocumentada, por lo menos, no si es en contra de su deseo.

Cuando las conductas señaladas en el artículo 159 de la ley se realicen ya sea respecto de niñas, niños y adolescentes, o en condiciones, como por medios que pongan o puedan poner en peligro la salud, integridad, seguridad o la vida, o den lugar a un trato inhumano o degradante de las personas en quienes recaiga la conducta, las penas previstas se aumentarán hasta en una mitad. Lo mismo sucederá cuando el autor material o intelectual sea servidor público (art. 160).

Derivados de los constantes actos de corrupción en los que se han visto vinculados diversos servidores públicos, se pasó de una sanción administrativa que contenía la LGP, al establecimiento de una pena de cuatro a ocho años de prisión

para quien “auxilie, encubra o induzca a cualquier persona a violar las disposiciones contenidas en la presente Ley, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro en dinero o en especie,” y multa de quinientos hasta un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (art. 161).

El ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, tratándose de estos delitos se ejercerá de oficio. Para tal situación el Instituto estará obligado a proporcionarle todos los elementos necesarios para la persecución de estos delitos (art. 162).

Como hemos podido observar, más allá de la protección general que desde su creación ha establecido nuestra Constitución Federal al reconocerles derechos a todas las personas, en el contenido de la Ley General de Población hasta antes de la publicación de la Ley de Migración, no se establecía protección al migrante indocumentado en su tránsito por nuestro país. Por lo tanto debemos reconocer que con la nueva regulación migratoria, se establecen instrumentos jurídicos para su atención.

Sin embargo no debemos basar nuestra política migratoria hacia los migrantes de tránsito, de manera restriccionista, como lo hacen los Estados Unidos. El migrante de tránsito no busca robar, busca trabajar, busca reunirse con sus familiares.

Sin lugar a dudas que es necesario un acuerdo migratorio con Estados Unidos, pero tampoco creo que tengamos que estar esperándolo para tomar las decisiones más benéficas para nuestro país, para que la gente que transite por nuestro territorio lo haga en situación de seguridad, libertad e igualdad. En nuestro país mayoritariamente están de tránsito, no buscan quedarse en él.

Los Estados Unidos saben que su país necesita del trabajo de los migrantes, en sus fábricas, campos de cultivo, y en el área de servicios, que son abusados en

sus derechos, pues aunque existen, buscan hacerlos invisibles, por cuestiones discriminatorias.

Vergüenza les debería dar a muchos de nuestros gobernantes que hemos tenido por hacer incompetentes a nuestros Estados con inmensas riquezas naturales y humanas, y mantener a sus pueblos en la ignorancia.

La nueva regulación en materia migratoria aunado a la reforma en materia de derechos humanos, vienen a constituir una nueva perspectiva de los extranjeros en nuestro país no importando su situación jurídica, sino que por el hecho de ser personas también tienen derechos y su respeto definirá la existencia del Estado de Derecho en México. La existencia del mismo dependerá de la incidencia de las mencionadas reformas que acerca de los extranjeros en situación irregular se tenga en la vida cotidiana, pues como expresa Jorge A. Bustamante; “En la medida en que tal diferencia se deriva o está apoyada en un ejercicio de soberanía del Estado, que se plasma en la ley constitucional, se genera una distancia que es transferida del ámbito jurídico al ámbito de las relaciones sociales, mediante una construcción social de esa distancia, que llega a definir la estructura de las relaciones sociales entre nacionales y extranjeros.”³⁴⁵

Es necesario recalcar que el migrante que decide cruzar de manera irregular nuestro país lo hace por no poder cumplir con los requisitos establecidos. ¿Cómo garantizar la libertad de tránsito a quien solo tiene sus fuerzas de trabajo y su ganas por querer una mejor vida? Creemos que este tema va más allá de una visión legalista sobre lo que la norma ordena y no se cumple. En esa idea deberíamos establecer un marco regulatorio más real, como el establecimiento de condicionantes más flexibles que hagan de los derechos humanos, una realidad para todas las personas, donde factores como el económico no sean determinantes para el ejercicio de los derechos.

³⁴⁵ Bustamante, Jorge A., *Migración internacional y derechos humanos*, op. cit., México, 2002, p.176.

CAPÍTULO 4

¿CÓMO PREVENIR Y PROTEGER LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO IRREGULAR?

“Sin duda el principal problema migratorio del país se ubica más bien en el cada día más crecido número de connacionales que emigran al vecino país del norte (...).”³⁴⁶

Pedro Ojeda Paullada

4.1. La prevención de la migración de tránsito irregular

La prevención del tránsito irregular de personas por el territorio nacional, es susceptible de lograrse mediante el otorgamiento de una “visa de tránsito”, pero también a través de la supresión del requerimiento de visa para el ingreso y tránsito de personas. Como hemos visto, durante el proceso legislativo de la Ley de Migración se hizo referencia tanto a la “visa de tránsito” como a la “supresión de visa” para los Centroamericanos.³⁴⁷

La característica principal del fenómeno de la migración de tránsito irregular que experimenta nuestro país actualmente, es que se trata de gente que no puede satisfacer sus necesidades más elementales en sus países de origen. Atrás parecen haber quedado, los conflictos políticos que generaron el éxodo del migrante centroamericano. A decir de Sergio Ramírez “los golpes de Estado se volvieron

³⁴⁶ Ojeda Paullada, Pedro, “Comentario sobre Derechos Humanos y Migración”, en De Olliqui, José Juan (Compilador), *Estudios en torno a la migración*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (Serie estudios jurídicos, Número 16), México, 2001, p. 161.

³⁴⁷ En un pronunciamiento que realizó la Comisión de Asuntos Migratorios con motivo de la Caravana de Madres Migrantes la Diputada Amalia Dolores García Medina expresó: “¿Qué pedimos? ¿Qué debemos pedir en esta Cámara de Diputados? Debemos pedir, demandar, trabajar, en primer lugar, por el respeto a sus vidas, por el respeto a su integridad física, por la reparación del daño a las víctimas de delitos, que son migrantes centroamericanos; debemos trabajar para que haya una visa que les permita el tránsito por nuestro país en condiciones de seguridad (...)”, consúltese la versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 31 de octubre de 2012.

asuntos del oscuro pasado, salvo por el derrocamiento del presidente Zelaya en Honduras”,³⁴⁸ la democracia parece estar en proceso de consolidación.

Otro elemento que podría ayudar a la prevención de la migración de tránsito irregular, es la celebración de acuerdos regionales, los cuales implican la conjunción de la voluntad de otros Estados, aunque no por ello debemos evadir esta vía.

A continuación analizamos lo relativo al otorgamiento de una visa de tránsito o de la supresión de visas para el caso de los centroamericanos, así como la necesidad de un acuerdo regional, para que con base en el fenómeno migratorio que se presenta en nuestro país, se puedan llevar a cabo medidas tendientes a un mejoramiento en la gestión de este flujo migratorio pero también para una mayor protección del migrante. Además, abundamos en la idea de la prevención de la migración de tránsito irregular desde los propios países expulsores de personas.

4.1.1 La visa para su tránsito por México

La contribución de México en la prevención y protección de los migrantes en tránsito irregular, debe ser con medidas que tiendan a darles mayores posibilidades de ingreso por la vía legal a nuestro país. La flexibilidad en los requisitos de entrada a nuestro país por la vía legal de manera más real a la situación económica de los potenciales migrantes de tránsito, permitiría ingresar de manera regular a los migrantes que solo deseen transitar por él, además de que se reduciría esa situación de vulnerabilidad en que se encuentran para poder presentar denuncias, y tener certidumbre para ejercer y exigir sus derechos. Es decir; se previene la migración de tránsito irregular y al mismo tiempo se da certeza jurídica a su estatus y protección real al migrante en tránsito.

³⁴⁸ Ramírez, Sergio, “La democracia como verdad y mentira”, La Jornada, 10 de abril de 2013, <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/10/opinion/028a2pol>, consultado el 10 de abril de 2013.

La misma Ley de Migración establece que en los criterios para la emisión de visas, establecidos en el reglamento y los lineamientos, se privilegiará una gestión migratoria congruente que otorgue facilidades en la expedición de visas a fin de favorecer los flujos migratorios ordenados y regulares privilegiando la dignidad de los migrantes (art. 40, antepenúltimo párrafo).

En ese sentido, como dimos cuenta en el capítulo anterior, no se estableció tal visa, como era el reclamo de muchas organizaciones sociales defensoras de los migrantes.³⁴⁹ De hecho, no es que su creación pudiera representar una innovación en los medios legales para poder transitar por nuestro país, pues como vimos en el apartado denominado; “La migración de tránsito en la historia de la legislación migratoria mexicana”, en las legislaciones migratorias que han regido en nuestro país, el reconocimiento del “extranjero en tránsito” ya había sido contemplado desde la ley de 1926. Hay que recordar también que la Ley General de Población, hasta antes de la reforma por la que se expidió la Ley de Migración (25 de mayo de 2011), regulaba el tránsito de los migrantes de la siguiente manera; establecía las calidades mediante las cuales los extranjeros podían internarse a nuestro país; no inmigrante e inmigrante. La calidad de “no inmigrante” se otorgaba al “extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de alguna de las siguientes características: (...) II.- TRANSMIGRANTE.- En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.”³⁵⁰

Aunado a lo anterior, el reglamento de la Ley General de Población desarrollaba dicha situación estableciendo que la internación del “transmigrante” se regiría por las siguientes disposiciones;

³⁴⁹ Actualmente existe en la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley de Migración, a fin de crear una visa de tránsito para ciudadanos centroamericanos que crucen el país, al respecto véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 3 de junio de 2014, disponible en la siguiente dirección electrónica; <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultado el 3 de junio de 2014.

³⁵⁰ Contenido del artículo 42 de la Ley General de Población hasta antes de la reforma por la que se expidió la Ley de Migración (D.O.F. 25-05-2011).

“I. La autorización de internación se concederá hasta por treinta días improrrogables contados a partir de su expedición;
II. No podrán cambiar de calidad o característica migratoria, y
III. En ningún caso se autorizará la internación como transmigrante al extranjero que carezca de permiso de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en los países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta.”³⁵¹

El problema no ha sido el establecimiento de una regulación al respecto, sino los requisitos que se han exigido, como el contenido en la fracción III del artículo 161 del RLGP citado.

Al respecto el Subsecretario de Asuntos Migratorios, Gustavo Mohar Betancourt, en el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, nos hacía notar las dificultades de otorgarle una visa de tránsito a los centroamericanos, de la siguiente manera;

¿Qué es lo que pasa si tú le das, una visa o un permiso si pudieras a los centroamericanos? que sé que es un tema sensible y complicado de resolver. Esos migrantes centroamericanos en principio van a Estados Unidos, no vienen a México (...) podrían eventualmente llegar a la frontera de Estados Unidos, pero no van a poder entrar (...) y se van a enfrentar con el mismo problema que enfrentan nuestros paisanos; la patrulla fronteriza, los coyotes, el desierto, el traficante que los engancha y luego, es muy probable que Estados Unidos entonces los regresara a México y fíjate que lo que está pasando hoy en las regiones fronterizas mexicanas con la devolución masiva de mexicanos de parte del gobierno de los Estados Unidos, si usted habla o tú hablas con los presidentes municipales de Tijuana, de Mexicali, de Laredo, de Nogales, están recibiendo miles de mexicanos repatriados de Estados Unidos, que muchos de ellos se quedan ahí por lo menos por un tiempo mientras ahorran algo, o bien para tratar de regresar o de plano para regresarse a México, súmele a eso la llegada de miles de centroamericanos, entonces el problema se nos revierte a nosotros como país, no es que no quisiéramos, es que el destino final no es factible y yo me imagino

³⁵¹ Artículo 161 del Reglamento de la Ley General de Población hasta antes de la reforma por la que se expidió la Ley de Migración.

que si lo hiciéramos iban a fortalecer aún más la frontera con México los americanos, por un lado. Por otro lado el hecho de que tú seas hoy un migrante aunque fueras un migrante con un permiso de transitar inmediatamente como sucede hoy en el tren, como sucede en las carreteras, las redes de traficantes de personas o de tratantes de personas, inmediatamente harían un negocio, aparentemente para ayudarte, pero como sucede a veces, para ponerlos con la delincuencia organizada tal como lo hacen hoy. Y no te cubre, te cubre frente a una autoridad corrupta, pero no te cubre frente a la delincuencia. Y al momento en que tú tuvieras un grupo en un camión los haces vulnerables todavía, porque van todos juntos ahora van más dispersos que es lo que pasa en el tren son víctimas porque están todos juntos ahí también, son más fáciles de los delincuentes y de los pandilleros. Entonces, hay un problema de técnica jurídica que no se previó en el congreso para poderle dar visa de tránsito, de entrada no podríamos como ejecutivo, dar una visa conforme a la ley. Segundo es una decisión de política migratoria y que tiene otras implicaciones que habría que platicar y que inclusive habría que negociar con los centroamericanos, para ver de qué manera se puede liberar un poco más el mercado (...).³⁵²



En la imagen (de izquierda a derecha); el Comisionado del Instituto Nacional de Migración Lic. Salvador Beltrán del Río M., Lic. Gustavo Mohar Betancourt Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y el Mtro. Ernesto Andrade Sánchez Subcoordinador de Enlace Internacional del

³⁵² Semana Nacional de Migración, realizada del 15 al 17 de octubre de 2012 en la Sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*

Gobierno del Estado de México, durante el desarrollo del Panel intitulado: “Reglamento de la Ley de Migración” con motivo de la Semana Nacional de Migración 2012.

Respecto a lo anterior habría que hacer unos comentarios. La idea de que los migrantes que buscan ingresar de manera ilegal a los Estados Unidos, se vayan a quedar varados en la frontera no es nueva. Desde los tiempos del Presidente Plutarco Elías Calles, se predecía que fueran a convertirse por su indigencia y su falta de respeto a las leyes, se decía, en una carga y amenaza para la sociedad.³⁵³

Sin embargo hasta el día de hoy no tenemos información cierta, que demuestre que tal consideración constituya una generalidad, y sin embargo los migrantes no han detenido su paso; Africanos, asiáticos, caribeños, centroamericanos y sudamericanos e incluso migrantes de la Europa Oriental continúan su tránsito por nuestro país. Como nos dice el GTPM; “se suele sobreestimar o dramatizar la presencia de las personas migrantes en México, así como las implicaciones o riesgos que esta plantea, tanto en términos de seguridad pública como del mercado laboral entre otros.”³⁵⁴

En cuanto al fortalecimiento por los Estados Unidos de su frontera sur, la actual iniciativa de reforma migratoria en aquel país contempla la construcción de otra parte del muro fronterizo, la duplicación en el número de agentes que resguardan su frontera, así como el uso de drones, helicópteros, etcétera. Lo anterior deja en claro que la determinación sobre su frontera está al margen de lo que México pueda o no hacer en cuanto a la flexibilización de los requisitos para el ingreso a su territorio.

³⁵³ *DDd*, XXXI Legislatura, tomo II.- número 2, martes 1º de septiembre de 1925, p.6.

³⁵⁴ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración, *op. cit.*, p. 4.

4.1.2. La supresión de las visas para el tránsito de los centroamericanos

No hay que confundir la “supresión de visas” con el otorgamiento de un documento especial para su tránsito hacía otro país.

Respecto a la supresión de visas entre Estados, Ramón Xilotl Ramírez señala:

“(…) implica un mayor acercamiento, pues la validez y autenticidad del pasaporte cobra efectos directamente sin el visto bueno del funcionario consular, además es una manera de estrechar los lazos porque el ingreso de sus respectivos nacionales se simplifica. Debe notarse, sin embargo, que la supresión del visado no libera de observar los otros requisitos migratorios que impone la legislación de cada Estado”.³⁵⁵

Debemos recordar además, que dicha supresión mucho menos libera a las personas de la obligación de observar las diversas leyes que rigen en nuestro país.

Más que eso, dicha medida constituye una vía de lucha por el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes indocumentados mexicanos en los Estados Unidos.

En la ley se establece la facultad de la SRE para promover conjuntamente con la SEGOB, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio (art. 21, frac. III). Asimismo el artículo 51 de la Ley de Migración establece que la SEGOB estará facultada para emitir políticas y disposiciones administrativas de carácter general, que se publicarán en el D.O.F., con el objeto de atender las necesidades migratorias del país, tomando en cuenta la opinión de la CONAPO.

³⁵⁵ Xilotl Ramírez, Ramón, *Derecho consular mexicano*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 435.

Tratando de responder a la pregunta que nos hacíamos sobre si con el actual marco normativo migratorio puede el gobierno mexicano proveer una mayor facilitación para el ingreso de personas a nuestro país, la respuesta es en sentido afirmativo, pues se encuentra dentro de sus facultades.³⁵⁶ La Secretaría de Gobernación tiene la atribución de establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, mediante disposiciones de carácter general que deberán ser publicadas en el D.O.F. tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto establece el reglamento, así como el suspender o prohibir el ingreso de extranjeros (art. 18, fracs. III y IV).

Sin embargo se presenta la misma situación que comentábamos sobre la visa de tránsito. Los migrantes, por no poder cumplir con los requisitos de ingreso a los Estados Unidos, buscarían hacerlo de manera irregular, como sucede actualmente, situación que el orden jurídico vigente prohíbe. En este sentido el derecho de libertad de tránsito se ve reflejado en normas que solo son ejercibles por un sector de la sociedad, traducíéndose el derecho a migrar en “derecho de unos cuantos”, pues los requisitos para su ingreso, basados en la supuesta protección de la Seguridad y Soberanía Nacional, provocan el incumplimiento de la norma jurídica.

³⁵⁶ Actualmente existen dos iniciativas de reforma a la Ley de Migración; una en la Cámara de Senadores y la otra en la Cámara de Diputados. La primera, propone establecer el no requerimiento de visa a los nacionales de Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La segunda, que los extranjeros que se internen al país exclusivamente para realizar su tránsito, cuya permanencia en territorio nacional no exceda de treinta días, no necesiten visa. Véase, *Gaceta del Senado* del 13 de septiembre de 2011, así como, *Gaceta Parlamentaria (Diputados)* del 10 de noviembre de 2011. Es importante señalar que el 19 de septiembre de 2013 fue aprobado un punto de acuerdo mediante el cual la Cámara de Senadores, determinó que “no está facultada en base al artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para autorizar la eliminación del requisito de la visa para ingresar a México a los nacionales de Guatemala y Centroamérica, solicitado por los Diputados Integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante la Proposición con Punto de Acuerdo de fecha 11 de Agosto de 2011”, turnando “al Poder Ejecutivo Federal, para que a través de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en términos de la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 18, fracciones I, II y III; 35; 40; 41; 52 y demás relativos de la Ley de Migración, determine lo procedente.” Véase, DDs, 19 septiembre de 2013, así como la *Gaceta del Senado* del 19 de septiembre de 2013.

Así, la migración de tránsito está destinada a la irregularidad ante la falta de aceptación del país receptor.

Tanto la visa de tránsito, pero principalmente la supresión de visas, representan una gran oportunidad para reivindicar el derecho a migrar, el derecho al libre tránsito contenido en la DUDH aunque el mismo tenga que interpretarse derivado del establecimiento explícito del derecho a emigrar. Significan una posibilidad real para poder prevenir la migración indocumentada o irregular, pero además la posibilidad de una mayor protección a esos migrantes, que precisamente en estos momentos, mientras leemos estas palabras, miles de personas, de seres humanos, se encuentran cruzando de manera ilegal nuestra frontera sur, escondiéndose a través de los montes, escondiéndose de las autoridades, de sus victimarios, con todos los riesgos que ello implica, en el lomo de la Bestia; el tren de carga donde se encuentra la mayor parte del peligro, secuestrados, alojados en las estaciones migratorias, arriesgando sus vidas o en las fosas comunes...

En la frontera norte de nuestro país se les une otro contingente, el mexicano.

Y debido a que es menos probable que tal reivindicación se aborde desde un perspectiva cosmopolita, por la forma en como está estructurado el Sistema Internacional, los esfuerzos deben comenzar desde el ámbito local o regional. Los Estados deben ya ser congruentes, otorgando a todas las personas las mismas posibilidades para su desarrollo, encontrándose nuestras únicas limitaciones en nuestras propias capacidades físicas y psíquicas.

Lo anterior para cumplir con el “propósito fundamental de la política migratoria del Gobierno de la República: facilitar y ordenar los flujos migratorios, desde y hacia

nuestro país, privilegiando la protección y el respeto de los derechos humanos de los migrantes y la seguridad nacional.”³⁵⁷

4.1.3. Los trabajadores fronterizos

Una manera de prevenir el tránsito irregular que realizan nacionales principalmente de los países centroamericanos a través de nuestro país, es reconociendo la actividad laboral que históricamente ha caracterizado nuestra frontera sur, que se ha prestado, debido a su deficiente regulación, a un enorme abuso en las fincas cafetaleras y plataneras, así como por la irregularidad de esta migración.

En este sentido en el artículo 52, fracción IV de la ley, se estableció la condición de estancia de visitante trabajador fronterizo, que autoriza al extranjero proveniente de alguno de los países con los cuales los Estados Unidos Mexicanos comparten límites territoriales, para permanecer hasta por un año en las entidades federativas que determine la SEGOB. El visitante trabajador fronterizo contará con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con la oferta de empleo con que cuente y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee.

Esta condición de estancia, tiene como antecedentes la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA). A partir de 2008 se comenzó a expedir Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF).³⁵⁸

Es importante señalar que el reglamento establece en su artículo 119 que en el caso de la solicitud de autorización de visa o condición de estancia, siempre que el motivo de la solicitud sea por una oferta de empleo, se regirán por el sistema de

³⁵⁷ Ley de Migración, Secretaría de Gobernación, SEGOB; INM, México, D.F., 2011, p. 12.

³⁵⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de marzo de 2008.

cuotas. En tal supuesto, la Secretaría, previa propuesta de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, fijará el sistema de cuotas para la emisión de visas y para la autorización de condiciones de estancia. En los casos que no se determinen cuotas, la autorización de visa o condición de estancia por oferta de empleo dependerá de la existencia de dicha oferta. Las cuotas serán establecidas por la Secretaria mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el D.O.F. y tendrán vigencia de un año contado a partir de su publicación. También se establece que podrán publicarse disposiciones administrativas para ocupar vacantes de difícil cobertura que sea necesario cubrir antes de seis meses (art. 122 RLM).

Se podrá autorizar esta condición de estancia cuando se demuestren los siguientes supuestos;

“I. Ser nacional de un país que comparta límites territoriales con los Estados Unidos Mexicanos, y”

“II. Tener oferta de empleo en la que se indique, la ocupación, la temporalidad requerida, el salario integrado o salario mínimo, el lugar de trabajo y los datos de la constancia de inscripción del empleador.”

Los solicitantes de esta condición de estancia podrán solicitar el ingreso de su cónyuge, concubina o concubinario o figura equivalente, y los hijos de éstos cuando sean niñas, niños o adolescentes bajo su representación legal, o bien, que sean mayores de edad, pero se encuentren en estado de interdicción y estén bajo su representación legal, y acrediten vínculo de parentesco. El documento migratorio se podrá expedir a los familiares cuando el solicitante titular obtenga la condición de estancia de visitante trabajador fronterizo (art. 134 RLM).

El artículo 136 del reglamento establece el procedimiento aplicable para obtener la condición de estancia de visitante regional o de visitante trabajador fronterizo, de la siguiente manera:

I. La persona extranjera interesada deberá presentarse en el lugar destinado al tránsito internacional terrestre de personas más próximo al lugar de su residencia;

II. La autoridad migratoria entrevistará a la persona extranjera a efecto de que proporcione información biográfica y biométrica que permita identificarlo plenamente y requisitar su solicitud de trámite, y

III. La autoridad migratoria, previa verificación del cumplimiento de los supuestos y requisitos previstos en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, y habiendo comprobado que no se encuentran en las listas de control migratorio, emitirá inmediatamente la resolución que corresponda:

a) En caso de resolución positiva, expedirá el documento migratorio que acredite la condición de estancia a de visitante regional o de visitante trabajador fronterizo, según corresponda, o

b) En caso de resolución negativa, emitirá oficio debidamente fundado y motivado, en el que determine el rechazo de la persona extranjera.”

El documento migratorio implicará el derecho de su titular para realizar entradas y salidas múltiples del territorio nacional.

Consideramos como una buena medida el otorgamiento de esta condición de estancia para los trabajadores transfronterizos, ya que ayuda a mitigar un poco esta migración que atraviesa nuestro país, sin embargo creemos que solamente ampliando a los nacionales de otros países como son el Salvador y Honduras, de acuerdo a las necesidades nacionales, podrá constituir esta “condición de estancia” una verdadera oportunidad para poder ingresar legalmente y una alternativa a su viaje, lo que implica ver al migrante como un factor de desarrollo nacional.

La persona extranjera que obtenga un documento migratorio de visitante trabajador fronterizo y desee ingresar a entidades federativas no autorizadas para realizar actividades no remuneradas, deberá obtener, previo cumplimiento de requisitos, una visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, o en caso de supresión de visa, la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. En estos casos, no se considerará que la persona extranjera sea titular de dos condiciones de estancia, siempre y cuando en cada ocasión, ingrese, permanezca y salga del territorio nacional con una sola condición de estancia.

Respecto a la restricción de ingreso a territorio no autorizado para un trabajador fronterizo, es importante hacer alusión a la Observación General realizada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la que interpretó el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, referente a la libertad de circulación.

Dicho comité señaló en su párrafo 5º, que:

“El derecho de circular libremente se relaciona con todo el territorio de un Estado, incluidas todas las partes de los Estados federales. Según el párrafo 1 del artículo 12, las personas tienen derecho a circular de una parte a otra y a establecerse en el lugar de su elección. El disfrute de este derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar. Todas las restricciones se deben adecuar al párrafo 3.”³⁵⁹

Actualmente, la migración centroamericana es mayoritariamente por razones laborales y no parece tan atractiva la idea de quedarse en México. De acuerdo a la EMIFSUR (Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur), del periodo 2009-2010, se puede decir que en general la gran mayoría de los flujos de tránsito hacia Estados Unidos no trabajaron en nuestro país, en cambio casi dos de cada tres devueltos centroamericanos sí trabajaron en Estados Unidos.³⁶⁰

Al respecto Manuel Ángel Castillo señala; “(...) los transmigrantes han declarado sistemáticamente que su principal objetivo es llegar a Estados Unidos

³⁵⁹ Observaciones generales adoptadas por el Comité de derechos humanos, Instrumentos de Derechos Humanos, <http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen2.html#circulacion>, consultado el 14 de junio de 2013.

³⁶⁰ “Encuesta sobre migración en la Frontera Sur de México, 2010, Serie histórica 2005-2010”, <http://www.colef.net/emif/resultados/publicaciones/publicacionessur/pubsur/Emif%20Sur%202010.pdf>, consultado el 09 de febrero de 2013, p. 258.

(...)”.³⁶¹ Lo anterior es lógico, pues recordemos que nuestro país es el principal expulsor de personas a los Estados Unidos de Norte América.

4.1.4. La política migratoria regional

La prevención de la migración irregular está ligada con políticas tendientes a hacer más flexibles los requisitos para el ingreso de personas a un determinado país. La idea de prevenir como comúnmente se busca hacer, mediante el establecimiento de obstáculos legales o físicos, ya sea con la aprobación de leyes migratorias discriminatorias o como actualmente se busca realizar con la ampliación del muro fronterizo entre las fronteras de México y Estados Unidos, no ha demostrado su eficacia a lo largo de la historia. Lo mismo puede decirse de las sanciones contra los empleadores que contratan a trabajadores indocumentados, como también de la penalización de la migración indocumentada, o las privaciones de libertad llamadas técnicamente “detenciones administrativas”.

La agenda migratoria requiere el involucramiento tanto de países de origen, tránsito, retorno y destino de migrantes. El problema, como aconteció en la Unión Europea, es que los Estados desarrollados, principalmente Canadá y los Estados Unidos en América Latina, estén dispuestos a una integración en éste aspecto, con países en los que el desempleo es mucho mayor y con un sistema económico más rezagado. Sin embargo, habría que recordarles a aquellos países que, al establecer medidas de control migratorio como las que hasta ahora han venido implementando y presionando para que sean aplicadas en otros países, lo que generan es una mayor inmigración a su territorio. Es decir, debido al incremento en los niveles de seguridad en la frontera sur de los Estados Unidos, y en los países de tránsito como el nuestro, dicha migración ya no es circular, de ida y vuelta, sino que la gente

³⁶¹ Manuel Ángel Castillo, “La política de inmigración en México: Un breve recuento”, en Castillo, Manuel Ángel, Lattes Alfredo y Santibáñez Jorge (coordinadores), *Migración y Fronteras*, *op. cit.*, p. 459 y 460.

prefiere quedarse en el país de destino, que tener que volver a arriesgar sus vidas al emprender un nuevo viaje.

¿Por qué no tomar otras decisiones? Lo que se está realizando es mantener la misma política de restricción, además de generar lo que Ana María Salazar ha denominado, un “Tsunami de personas” tratando de ingresar a los Estados Unidos, por la expectativa de una posterior legalización³⁶² y el mantenimiento entre tanto, de gente en estado de explotación, al margen de la ley, pues es claro que “la inmigración ilegal procedente de México y Centroamérica ha respondido principalmente a las fuerzas del mercado de Estados Unidos”,³⁶³ en donde no han encontrado la posibilidad de obtener un permiso de trabajo como incentivo para una migración documentada.

Si existe trabajo ¿Por qué no se reconoce y se otorgan los permisos necesarios para el ingreso, tránsito y estancia de los migrantes de manera digna? Como lo señalara el Grupo de Estudio de la Migración Regional; “Uno de los ingredientes clave para la normalización es reconocer y responder a una de las principales causas de la migración ilegal: La demanda de trabajadores de bajos salarios por los empleadores de Estados Unidos y la capacidad del sistema de inmigración del país para ajustar el suministro de visas de trabajo.”³⁶⁴

Esta negativa a reconocer la demanda de mano de obra por los Estados Unidos, ha llevado por un lado a no emitir el número de visas respectivas, pero también a restringir la expedición de visas que impulsen el turismo en aquel país, como en el nuestro, circunstancia que genera un saldo negativo para la economía de

³⁶² Cfr. Salazar, Ana María, “Seguridad fronteriza con... ¿Guatemala?”, El Universal, 29 de junio de 2013, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/06/65318.php>, consultado el 29 de junio de 2013.

³⁶³ “Pensando regionalmente para competir globalmente, aprovechar la migración y el capital humano en estados unidos, México y Centroamérica”, p. 2, disponible en la siguiente dirección electrónica; <http://www.migrationpolicy.org/research/pensando-regionalmente-para-competir-globalmente-aprovechar-la-migracion-y-el-capital>, consultado el 05 de noviembre de 2013.

³⁶⁴ *Ibidem*, p 10.

cualquier país. Al respecto el secretario general de la OMT (Organización Mundial del Turismo), Taleb Rifai, ha señalado; “que una política restrictiva en términos de emisión de visados significa menos crecimiento económico y menos creación de empleos, que podrían generarse gracias a la industria turística.”³⁶⁵

Pero mientras se llega a una integración de lo que sería un espacio que genere beneficios mutuos o la implementación de políticas en favor de una migración documentada, ya sea reconociendo la necesidad de mano de obra y por tanto otorgando los permisos de trabajo acordes con las necesidades de mano de obra en los Estados Unidos, o logrando los países menos desarrollados enfrentar el desempleo y la situación económica que les aqueja ¿Qué decisión debe adoptar nuestro país? Es decir; ¿Se deben fortalecer los controles fronterizos o tolerar el flujo irregular de personas como sucede con nuestros paisanos que migran sin cumplir con los requisitos de salida establecidos por nuestro país y de ingreso exigidos por los Estados Unidos?

México, si no les facilita su ingreso y estancia en su territorio, al menos no debe hacérselos una pesadilla. Más que vislumbrar en la flexibilización de los requisitos para el ingreso y tránsito por nuestro país, ya sea mediante el otorgamiento de una visa de tránsito o la supresión de visa para los centroamericanos, como la generación de un posible conflicto o represalia por los Estados Unidos, eso serviría para impulsar el reconocimiento por parte de su gobierno de la mano de obra que demanda su economía, y por tanto su reconocimiento para el ingreso a su territorio de manera legal, o incluso provocar en dicho país una mayor convicción sobre la necesidad de desarrollo de Centroamérica, para que en un esfuerzo conjunto se logren abatir las causas por las cuales las personas de dicha región deciden migrar en esas circunstancias.

³⁶⁵ “Las Américas y Asia-Pacífico son regiones más abiertas en términos de visas: OMT”, Centro de Noticias, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=25550>. Consultado el 28 de enero de 2013.

A decir de Rodolfo Casillas el tema de “la migración de paso es una gran oportunidad para que el gobierno de México convoque a los países vecinos a una revisión profunda del trato y la asistencia a las poblaciones civiles centroamericanas que huyen de sus países con la intención de hacer una vida plena; de vivir, pensar, expresarse y trabajar en paz.”³⁶⁶

Si México le quiere exigir a los demás Estados para que controlen el tránsito de sus nacionales por nuestro país de manera irregular, debe poner el ejemplo controlando la migración de nuestros connacionales. Es contradictorio que se busque impedir el tránsito por nuestro país de gente que tiene la esperanza de una mejor vida proveniente de otras naciones, y que disposiciones como la contenida en el artículo 47 de la LM que prohíbe a los extranjeros, pero también a los mexicanos, la salida del país sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicho precepto, entre otros; que se realice por lugares no destinados al tránsito internacional de personas, no se apliquen en realidad. En otras palabras, la redacción del mencionado artículo es irreal, por tal circunstancia las autoridades no aplican coacción para su cumplimiento cuando se trata de la migración indocumentada de sus connacionales, pues sabe que funciona como una válvula de escape ante los problemas nacionales.

Sé que esta idea podría parecer ilusoria, amenazadora, o que levantará voces en contra, pero está basada en la congruencia, en el respeto a los derechos humanos, en que México ha sido, y es un país de migrantes indocumentados a los Estados Unidos. Es injusto que personas que quieren mejorar su vida no se les permita el libre tránsito, que contradictorio es la realidad con los ideales del ser

³⁶⁶ R. Casillas, Rodolfo, “La migración centroamericana de paso: un desafío a la política exterior de México”, en CONAPO, *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México*, México: CONAPO, 1992, p. 399.

humano. La justificación para impedir su tránsito fundamentado en la soberanía territorial no debiese ser motivo de limitación del desarrollo de los seres humanos.

4.1.5. La búsqueda de soluciones desde nuestros países

No obstante lo anterior, consideramos que la solución a los males que aquejan a los países de origen de migrantes indocumentados, no se encuentra precisamente en que la gente tenga que abandonar sus lugares de origen, pues como señala Ermanno Vitale, haciendo referencia a Ferrajoli; “la cuestión de la “materialización concreta” de las garantías, seguiría abierta. Es decir, seguirían pendientes las condiciones que hacen de la migración una elección autónoma del individuo y no una fuga del infierno en tierra.”³⁶⁷ Tampoco la solución se encuentra en que otro Estado necesariamente venga a nuestro auxilio. En ambos casos, la experiencia demuestra que el costo puede ser mayor.

Para exigir a los demás Estados que eviten la migración de sus nacionales en las condiciones tan deplorables en las cuales realizan su tránsito irregular, debemos hacer más como país para prevenir nuestra propia migración. Aquí tenemos presente las sabias palabras que expresara en su momento nuestro maestro, Pedro Ojeda Paullada, cuando señaló; “Sin duda el principal problema migratorio del país se ubica más bien en el cada día más crecido número de connacionales que emigran al vecino país del norte (...).”³⁶⁸

El mejoramiento en la calidad de vida de las personas debe buscarse principalmente en la mayor participación de los ciudadanos en la forma de gobernar, para que se tomen las decisiones que beneficien a todos los sectores de la población.

³⁶⁷ Vitale, Ermanno, “Derecho a migrar: ¿El cumplimiento de la Edad de los Derechos?”, *op. cit.*, p. 59.

³⁶⁸ Ojeda Paullada, Pedro, “Comentario sobre Derechos Humanos y Migración”, en De Olliqui, José Juan (Compilador), *Estudios en torno a la migración*, *op. cit.* p. 161.

Los esfuerzos que hace algunos años se centraron en lograr la democratización de América Latina nos han llevado, a decir de José Woldenberg, a constituir una región en donde “el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad” nos impone una nueva realidad y nos obliga ahora “a resolver los problemas de la pobreza y la desigualdad en democracia”.³⁶⁹

Óscar Chacón, plantea la necesidad de que los países de origen piensen en los motivos por los que la gente tiende a irse; “que se relacionan básicamente con la falta de opciones de realización personal.” “[Lo cual] habla de que las políticas económicas implementadas en los países de América Latina en las últimas cuatro décadas han fallado, por ello, es necesario reconocer que la gente seguirá emigrando, sin embargo, justo por eso se debe luchar para que lo haga con dignidad y con derechos, sobre todo, sin arriesgar su vida.”³⁷⁰

Es necesario el desarrollo de los Estados de expulsión de migrantes, para que existan las condiciones necesarias para ejercer su derecho a migrar en condiciones dignas, pero también a no hacerlo. No se trata solo de leyes, sino que es necesario comprender por qué la gente decide migrar. “La necesidad, quebranta toda ley (la humana o la hecha a modo de la humana.)”³⁷¹ Por eso las personas siguen tomando su decisión, migrar como aspiración legítima de prosperidad.

Si queremos mandar el mensaje al mundo, de cómo prevenir la migración irregular debemos comenzar, dándoles las oportunidades a los miles de mexicanos que emigran todo el año de manera humillante por no encontrar en nuestro país las condiciones para su realización como seres humanos.

³⁶⁹ Woldenberg, José, *Después de la transición, Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Editorial Cal y arena, México, 2006, pp. 21-22.

³⁷⁰ DEFENSOR, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 4, año VI, abril de 2008, “Acciones por una migración digna y con derechos”, entrevista a Óscar Chacón, p. 20.

³⁷¹ Grocio, Hugo, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, *op. cit.*, p. 294.

4.2. La protección de los migrantes de tránsito irregular

Como hemos podido observar, son distintas las maneras en que se podría dar una mejor protección a los migrantes durante su tránsito por nuestro país. Basta mencionar que para subsanar las deficiencias de la Ley de Migración, a la fecha se han presentado diversas iniciativas de reforma a dicho ordenamiento. Si bien no todas destinadas a la protección de este tipo de migración, sí la mayoría.

Con el afán de contribuir en una mejor redacción de la ley, y propiciar el debate legislativo para una mejor protección de los migrantes, y teniendo en cuenta que hasta el día de hoy no se ha presentado iniciativa de reforma al respecto, a continuación presentamos nuestra propuesta de reforma a la Ley de Migración.

4.2.1. La despenalización de la defensa social a migrantes

Abordar el tema de la migración con base en el nuevo paradigma constitucional (06 y 10 de junio de 2011) implica reflexionar con base en y desde la **persona humana**, y en consecuencia de su calidad de **migrante**, de igual forma, de otros actores. Entre ellos tenemos a sus defensores quienes sin ánimo de lucro buscan tenderles la mano para brindarles apoyo, cuestión por cierto muchas veces escasa en estos tiempos. Sin embargo en toda la ruta migratoria se han ido conformando grupos de la sociedad civil (ONG´ s), e indiscutiblemente la ayuda que brinda las asociaciones religiosas ha constituido la excepción a toda la indiferencia que ha representado durante mucho tiempo al tema de la migración en nuestro país.



Hermana Fefa (izquierda), defensora de migrantes, de la Congregación de las Hnas. Auxiliadoras. Imagen tomada en el Albergue San José, en el Municipio de Huehuetoca, Estado de México, el día 29 de agosto de 2012.



Imagen tomada en el Albergue San José, en el Municipio de Huehuetoca, Estado de México, el día 29 de agosto de 2012. Al fondo, la madre Fefa Martínez (izquierda) junto a dos migrantes, ayudando en la entrega de prendas de vestir donadas por algunas personas.

La protección de las **personas migrantes** que transitan de manera irregular por nuestro país fue uno de los principales propósitos por los cuales se impulsó la creación del nuevo marco jurídico migratorio mexicano. Tal situación, como ya se ha dicho en el desarrollo del presente trabajo de investigación, fue resultado de la presión social por la matanza y secuestro de migrantes que se venía y se sigue presentando en nuestro país; hasta que en 2010 sucedió uno de esos trágicos acontecimientos que ha quedado marcado en la historia de la sociedad mexicana.³⁷²

Por lo que hace a la protección de los defensores de los migrantes, hay que decir que representa una necesidad fundamental del Estado mexicano, pues ellos son los que realizan la labor humanitaria de asistirlos en todo el trayecto de la ruta migratoria. Es por tal motivo que nos parece indispensable garantizar también su protección, pues la suya, al final también representa la protección de los migrantes en su tránsito irregular por nuestro país.

En estas circunstancias, advertimos el inminente peligro que representa la disposición del artículo 159 de la Ley de Migración para los defensores de los derechos de los migrantes y sobre todo para los Derechos Humanos, lo cual incluye e incide en la sociedad mexicana en términos generales, pues por el sólo hecho de “ayudar” a otra persona (rasgo distintivo que ha caracterizado al pueblo mexicano en diversas etapas de su historia en un afán de solidaridad con el prójimo y) cuya situación jurídica es considerada por el Estado como irregular, se le puede imputar el delito de tráfico de indocumentados por tal circunstancia.

Dicho artículo señala lo siguiente;

“Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

³⁷² Véase, el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 enero de 2011, así como Martínez, Oscar, “A la caza de migrantes ¡Ahí vienen los Zetas!”, *op. cit.*, pp. 6-11. También consúltese Gil Olmos, José, “México, hoy, La matanza de Tamaulipas, sólo una muestra: Reporte especial/migración”, *op. cit.*, pp. 7-14.

I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;

II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o

III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.”

Es este último párrafo al que hacemos referencia, ya que su redacción nos parece demasiado restrictiva, al establecer como caso excepcional, la eximente de la imposición de pena sólo a personas de “reconocida” solvencia moral, sin precisar que debemos entender por tal, cuando las mismas reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria, siendo necesario que la ayuda que presten a personas que se han internado en el país de manera irregular, sea por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno.

En este contexto, la actualización de la conducta delictiva, conocida como **tráfico de indocumentados** que establece la Ley de Migración, a diferencia de lo que señalaba el derogado artículo 138 de la LGP, exige expresamente que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente, por tal razón, a la persona que ayude a un migrante en situación jurídica irregular no se le deberá imponer una pena, pues su conducta no constituye por sí misma la actualización de la figura delictiva mencionada, ya que como dijimos es necesario que se demuestre el “ánimo de lucro”.

Es importante tener presente, respecto de la regulación que establecía el derogado artículo 138 de la LGP y el actual artículo 159 de la Ley de Migración, lo que ha determinado la SCJN, en cuanto a la “**voluntad legislativa**” de seguir regulando el delito de “tráfico de indocumentados”, mediante la Tesis Jurisprudencial, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL LEGISLADOR REALIZÓ UNA TRASLACIÓN NORMATIVA DE ESTE DELITO PREVISTO ORIGINALMENTE EN EL DEROGADO ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN AL DIVERSO 159 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

Del estudio comparativo de los artículos 159 de la Ley de Migración (vigente a partir del 26 de mayo de 2011) y 138 de la Ley General de Población derogado, se advierte que ambos tipifican las siguientes conductas: I. Llevar con el propósito de tráfico a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente; II. Introducir sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano; y, III. Albergar o transportar por el territorio nacional a extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria. Así, de las conductas descritas deriva una idéntica regulación en ambos preceptos, lo que refleja la voluntad legislativa de continuar regulándolas, por lo que válidamente puede concluirse que el legislador realizó una traslación normativa del ilícito penal de la Ley General de Población a la nueva Ley de Migración.”³⁷³

Queremos destacar que en la iniciativa de Ley de Migración presentada ante el Senado, se establecía que con respecto a los sujetos activos de este delito, las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas no lo cometerían, cuando por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, prestaren ayuda a la persona que se hubiere internado en el país de manera irregular, aun cuando recibieran donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.³⁷⁴

³⁷³ Tesis 1a./J. 135/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, abril de 2013, p. 586.

³⁷⁴ Véase, *DDs*, LXI Legislatura, 09 de diciembre de 2010.

Los dictaminadores en el Senado en aquella ocasión consideraron pertinente que se expresara “que no cometen este delito los integrantes de las organizaciones, puesto que los delitos no son cometidos por organizaciones, sino por personas”, y así lo aprobaron.³⁷⁵ Sin embargo en el documento que contiene las propuestas de consenso aprobado por los senadores, se modificó lo anterior, pues se sustituyó la expresión “integrantes de las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas”, por el de “personas de reconocida solvencia moral”,³⁷⁶ sin señalar, tanto en la ley como en su reglamento, que debemos entender por tal.

En todo caso, si se trataba de corregir debió haber sido para mejorar, para aclarar su redacción, buscando una mejor protección, no para hacer lo contrario.

No obstante, se dijo en el mismo Senado; “que no nos vengza la alegría, porque, compañeras y compañeros senadores, a veces nos ocupamos de construir extraordinarias intervenciones y textos, hablamos de los derechos humanos en el papel y nos olvidamos de los que se parten el corazón y se parten la vida en la realidad” como el padre Alejandro Solalinde, como otros defensores de los derechos humanos de los migrantes y como los que les lanzan una bolsa con un pan duro o con algo de agua.³⁷⁷

INICIATIVA	DICTAMEN SENADORES	DOCUMENTO PROPUESTAS DE CONSENSO	REDACCIÓN ACTUAL
Art. 161.-..... No cometen este delito las organizaciones de la sociedad civil	Art. 161.-... No cometen este delito las personas integrantes de las	Art. 161.-... No se impondrá pena a las personas, de reconocida	Art. 159.-... No se impondrá pena a las personas de reconocida

³⁷⁵ Véase, Gaceta del Senado, 17 de febrero de 2011. Así como el *DDs*, LXI Legislatura, 22 de febrero de 2011.

³⁷⁶ *DDs*, LXI Legislatura, 24 de febrero de 2011.

³⁷⁷ Senador Tomás Torres Mercado, *DDs*, LXI Legislatura, 24 de febrero de 2011.

legalmente constituidas, que por razones ...	organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, que por razones...	solvencia moral que por que (sic) razones...	solvencia moral, que por razones...
--	---	--	--

Por la deficiente protección que se establece en el actual marco jurídico migratorio John Washington ha expresado que “**La nueva ley de migración es más bien un hueso arrojado a los defensores de migrantes que un real avance.**”³⁷⁸

La política de criminalización de la defensa social a migrantes no es nueva. El Catedrático Manuel Ángel Castillo nos recuerda que con motivo de las reformas al artículo 118 de la LGP en 1990, de las cuales hemos dado cuenta, las críticas se dirigieron “[en el sentido de] que esta provisión no hacía una distinción cuidadosa entre conductores de migrantes (“coyotes, “polleros” o “pateros”) y los miembros religiosos y laicos de las ONG´ s que ofrecen ayuda humanitaria a migrantes y refugiados potenciales no reconocidos”³⁷⁹.

Pero incluso vamos más allá, en un afán de protección ya no sólo de los migrantes y de los defensores de sus derechos, sean estos integrantes de la sociedad civil organizada (ONG´S) o asociaciones religiosas, sino del mexicano común; la redacción resulta controvertible pues lo coloca en estado de vulnerabilidad; **¿Qué acaso se debe penalizar a un mexicano por el hecho de ayudar al prójimo, cuando el mismo es con fines estrictamente humanitarios?** Se nos dirá que cuando sea para tales fines, sin la búsqueda de un lucro, y aun cuando reciba donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria, no será punible tal conducta. Es cierto, pero la misma redacción habla de personas de “reconocida”

³⁷⁸ The New Migration Law Mexico’s Continuing Failure To Protect Migrants, p. 23, <http://www.revistascisan.unam.mx/Voces/pdfs/9305.pdf>. Traducción propia.

³⁷⁹ Manuel Ángel Castillo, “La política de inmigración en México: Un breve recuento”, en Castillo, Manuel Ángel, Lattes Alfredo y Santibáñez Jorge (coordinadores), Migración y Fronteras, *op. cit.*, p. 463.

solvencia moral ¿Qué debemos entender por tal? ¿Quién va a calificar la “reconocida solvencia moral”?

Tenemos la presunción de que la redacción va encaminada a beneficiar a un sector de la población; a los defensores de derechos de los migrantes, reconocidos “ampliamente” por su destacada labor, lo cual resulta bueno, incluso apoyamos la idea de institucionalizarlos, como se planteó en su momento tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados pero; ¿Acaso sólo a las figuras públicas que por su destacada labor en la protección de migrantes que los ha llevado incluso a ser oídos en la radio o a salir en la televisión, se les va a proteger? Y si es así ¿Dónde quedamos los demás mexicanos? En ese caso, insisto, deja en estado de indefensión a los demás mexicanos, que por el hecho de brindarle un vaso de agua a una persona, pueden ser acusados de estar traficando indocumentados.



Demandas de la población migrante en nuestro país, con motivo del día internacional del migrante, el 18 de diciembre de 2012.



Marcha hacia Gobernación con motivo del día internacional del migrante, el 18 de diciembre de 2012, en donde fue recibida una comisión integrada por defensores de los derechos humanos de los migrantes.

Es evidente que disposiciones como la contenida en el artículo 159 de la Ley de Migración, colocan en estado de inseguridad jurídica, a personas que realizan actos humanitarios que a simple vista no les alcanza para ser consideradas como personas de “reconocida solvencia moral”.

Lo anterior no obstante que para la actualización de la conducta delictiva, la “intención de lucro” debe ser demostrada, como lo podemos observar en la Tesis Jurisprudencial, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, de rubro:

TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ELEMENTO SUBJETIVO RELATIVO AL "PROPÓSITO DE AQUELLA CONDUCTA" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, DEBE ENTENDERSE COMO LA INTENCIÓN DEL ACTIVO EN OBTENER UN LUCRO ACTUAL O FUTURO INMINENTE.

El artículo 138 de la Ley General de Población fue reformado por el legislador mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis, con el objeto de incrementar las penas a quien por sí o por medio de otro u otros, con el propósito de tráfico, transporte por el territorio nacional a uno o varios extranjeros con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria, reforma que, según dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, aprobado por el Senado de la República, tuvo como principal consideración el hecho de que no se castigue a personas o agrupaciones que por actos humanitarios y siguiendo la tradición mexicana de asistencia, apoyen o ayuden al necesitado, desvalido o que se encuentre en una situación de desventaja, o bien, que alberguen o den transporte a extranjeros indocumentados; por tanto, de ello se infiere que los traficantes o los que tienen ese propósito, necesariamente persiguen la obtención de un lucro económico actual o presente, e incluso futuro inminente, toda vez que por lucro debe entenderse, según el Diccionario de la Lengua Española, la ganancia o provecho que se saca de una cosa, esto es, un aprovechamiento o beneficio monetario; entonces, para que se dé el elemento subjetivo "propósito de tráfico", en tratándose de transporte de personas extranjeras por territorio mexicano, sin la respectiva documentación que acredite su legal estancia, es indispensable que quede demostrada la intención del activo de obtener una ganancia o beneficio meramente económico, el cual debe ser actual o presente, es decir, previo o concomitante al transporte o al albergue de indocumentados; también puede ser futuro inminente, por estar vinculado con un pago cierto en cuanto a la cantidad a entregar y la fecha de pago, pero mediante un acuerdo o concierto previo.³⁸⁰

Es aplicable también, respecto de este punto las siguientes Tesis Jurisprudenciales, sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros:

TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ELEMENTO SUBJETIVO RELATIVO AL "PROPÓSITO DE TRÁFICO" PREVISTO EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, SE REFIERE ÚNICAMENTE A LAS CONDUCTAS DE ALBERGAR O TRANSPORTAR EXTRANJEROS A CAMBIO DE UN BENEFICIO ECONÓMICO.

³⁸⁰ Tesis XX.1o. J/64, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXII, Diciembre de 2005, p. 2526.

De la interpretación integral y sistemática del proceso legislativo que originó el Decreto de reformas y adiciones del citado precepto legal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de noviembre de 1996, se advierte que la voluntad del legislador federal al sancionar "a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria", fue dejar a salvo los actos humanitarios de personas o agrupaciones cuya intención es asistir a los extranjeros indocumentados sin obtener para sí provecho alguno, y castigar únicamente a quienes los lesionan y ponen en peligro al realizar actividades ilícitas con la pretensión de obtener un beneficio lucrativo cierto, actual o inminente. En ese sentido, se concluye que el "propósito de tráfico" a que alude el segundo párrafo del artículo 138 de la Ley General de Población es un elemento subjetivo referido únicamente a las conductas de albergar o transportar extranjeros en el territorio nacional, con fines de ocultamiento a cambio de un beneficio económico."³⁸¹

TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. LAS CONDUCTAS TIPIFICADAS EN EL ARTÍCULO 159 DE LA LEY DE MIGRACIÓN EXIGEN LA OBTENCIÓN DIRECTA O INDIRECTA DE UN LUCRO.

Las conductas tipificadas en el citado precepto deben tener por objeto la obtención directa o indirecta de un lucro, lo que no preveía expresamente el derogado artículo 138 de la Ley General de Población; circunstancia que no modificó la tipificación del tráfico de indocumentados, pues jurisprudencialmente quedó definido por este alto tribunal lo que debe entenderse por "tráfico", para lo cual sostuvo que era indispensable el ánimo de lucro, establecido expresamente en la descripción típica del mencionado artículo 159 y según se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa de la ley, en la que se indicó que con el propósito de que no existiera duda alguna de que las labores de asistencia y ayuda humanitaria a favor de los migrantes no constituyen un delito, se aclaraba que para efectos de la actualización del tráfico de migrantes en situación migratoria irregular, sería necesario que quedara demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico, en dinero o en especie, cierto, actual o inminente. Ahora bien, aun cuando en el precepto derogado no se establecía expresamente que el objeto de la conducta tipificada fuera obtener un lucro, ello no

³⁸¹ Tesis 1a./J. 33/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXVIII, Julio de 2008, p. 389.

presupone que no se exigiera tal elemento subjetivo, pues por el contrario, se encontraba implícito en el propósito de tráfico.³⁸²

Como bien señala Mauricio Farah Gebara, “el pronunciamiento de la Corte excluye de la comisión del tráfico de personas a las docenas de casas de ayuda, de auxilio o de asistencia a migrantes que existen en el país, así como a las personas que de manera recurrente o aislada ofrecen alimento, transporte o alojamiento a los migrantes de otros países que se internan en México de manera irregular”.³⁸³

Debemos tener presente que la creación del nuevo marco jurídico migratorio, según la iniciativa de Ley de Migración, tuvo como propósito el que no existiera ninguna duda de que las labores de asistencia y ayuda humanitarias a favor de los migrantes, no constituyen delito. Por tal motivo para efectos de la actualización del delito de tráfico de indocumentados es necesario que quede “demostrada” la intención del sujeto activo de obtener un lucro.³⁸⁴

La redacción que actualmente establece el último párrafo del artículo 158 de la Ley de Migración, restringe la protección a todas las personas, ello es así, porque atenta contra la dignidad y la presunción de inocencia al establecer una discriminación jurídica, lo cual obliga de manera limitada (dada la redacción actual), a lo contrario, es decir, a que se demuestre el ánimo de lucro que exige el tipo penal (con lo que tenemos presuntos culpables).

Tal circunstancia, es por demás susceptible de ocurrir, ya que es evidente el abuso de autoridad, incluyendo al Poder Judicial, cuando se trata de interpretar el sentido de la ley. No debemos perder de vista, que en el mismo Congreso mexicano se hizo referencia a la vulnerabilidad de las personas debido al contenido que

³⁸² Tesis 1a./J. 133/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, Abril de 2013, p. 588.

³⁸³ Farah Gebara, Mauricio, *Cuando la vida está en otra parte, La migración indocumentada en México y Estados Unidos, o.p.*, p. 89.

³⁸⁴ Véase, *DDs*, LXI Legislatura, 09 de diciembre de 2010.

establecía el artículo 118 de la Ley General de Población, disposición que hasta antes de la publicación de la presente Ley de Migración regulaba lo relativo al tráfico de indocumentados, así se decía; “espero que con esta reforma salga libre de prisión el compañero Juan Ranulfo Martínez, que está preso, detenido en una cárcel de Querétaro injustamente, por haber dado agua a migrantes centroamericanos en el estado de Querétaro... y otros mexicanos, que de manera humanitaria han apoyado a los migrantes centroamericanos, salgan libres de prisión.”³⁸⁵

Desde luego que la obtención de donativos o recursos para la continuación de la labor humanitaria de ayudar a migrantes, puede malinterpretarse o servir como un medio para continuar con el negocio del tráfico de indocumentados, pero en todo caso es sumamente importante en un Estado de derecho, dar la oportunidad de “probar” la solvencia moral que pueda tener cualquier persona.

Aun así es claro que la actualización del delito de tráfico de indocumentados, no reside en la determinación de quién es considerada persona de “reconocida” solvencia moral, sino en la demostración de “la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente”, como lo ordena el penúltimo párrafo del artículo 159 de la referida ley.

La actualización del delito de tráfico de indocumentados no descansa en la determinación de quien es considerada “persona de reconocida solvencia moral”, sino en la “demostración del ánimo de lucro”.

En el caso de las personas que ayudan a migrantes durante su tránsito por nuestro país y que por tal circunstancia obtienen algún recurso para la continuación de su labor humanitaria, debe quedar claro que esa no es su intención.

³⁸⁵ Participación del Diputado Jaime Cárdenas Gracia. Al respecto consúltese, *DDd*, LXI Legislatura, 29 de abril de 2011; así como también Juan José Arreola, “Da lo que tiene a migrantes”, *El Universal*, 03 de diciembre de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/83314.html>, consultado el 15 de junio de 2013.

La posibilidad de que más mexicanos continúen siendo acusados injustamente del delito de tráfico de personas por el hecho, por ejemplo, de compartir un pan, las esperanzas resultado del intercambio de unas palabras, o por brindar un poco de agua, está latente. La redacción no es clara.

Es por todo lo anterior que consideramos que dicha redacción debe modificarse, para establecer una nueva que se concatene con la lógica internacional de los Derechos Humanos en beneficio de toda persona, en los siguientes términos:

“No se impondrá pena a las personas, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a cualquier persona que se ha internado en el país de manera irregular, sin importar que reciba donativos o recursos de terceros para la continuación de su labor humanitaria.”

CONCLUSIONES

El tema de la migración en este mundo en globalización conlleva desafíos importantes para los Estados y sus ciudadanos, de tolerancia y respeto a los Derechos Humanos de todas las personas. La cuestión de la migración de tránsito irregular por nuestro país es un fenómeno social que no debe ser ignorado, por lo cual deben plantearse propuestas que brinden una mayor prevención y protección de esta migración indocumentada.

Así las cosas, de la presente investigación concluimos que:

1. El aumento de la migración de tránsito irregular por nuestro país es probable que tenga su origen, sobre todo, en la reforma migratoria que se vislumbraba en los Estados Unidos desde 2001, pero además, por la situación en la que se siguen encontrando los principales países expulsores de personas.
2. Los gobiernos, tanto mexicano como estadounidense, deberán adoptar las medidas necesarias para brindar la oportunidad de realizar el tránsito en forma documentada. Para prevenir la migración de tránsito irregular, se deben adoptar vías legales como pueden ser la visa de tránsito o la supresión de visas para las nacionalidades que representan el mayor contingente de migrantes en esa situación.
3. Con el vigente marco jurídico migratorio, el gobierno mexicano puede establecer una mayor libertad de tránsito para los migrantes que deseen internarse y transitar a través de nuestro territorio, como se desprende de las facultades que se le otorgan a la Secretaría de Gobernación para la supresión de requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional (art. 18, frac. III LM), sin embargo, para cruzar la frontera norte se requiere que el país de destino flexibilice sus

requisitos de ingreso, para construir un orden coherente de políticas migratorias y accesibilidad al derecho de migrar.

4. Se debe reconocer que la sola libertad de circulación de personas no resuelve el problema de la prevención, sino que se deben crear las condiciones sociales para una vida digna, en donde las personas que decidan migrar lo hagan por gusto, y no en condiciones humillantes.
5. Los países de origen de migrantes deben tener presente las necesidades que motivan a las personas al migrar. La realización de cambios estructurales en las políticas que aquellos países expulsores han implementado durante décadas, viene a convertirse en una necesidad, para lograr una mayor distribución de la riqueza nacional y, como un paso importante para la reivindicación de la universalidad del derecho a migrar.
6. La cuestión de la migración de tránsito irregular encuentra sustento en los principios del Derecho. Si el Derecho busca la justicia, la causa del migrante indocumentado encuentra justificación, como esperanza de una vida digna. Si México le quiere exigir a los demás países, para que controlen el tránsito de sus nacionales por territorio mexicano de manera irregular, debe poner el ejemplo controlando también la migración indocumentada de nuestros connacionales.
7. Para cumplir con las razones de la reforma, proponemos la modificación del artículo 158 de la Ley de Migración, en el sentido de que el término “reconocida solvencia moral”, no venga a presentarse como determinante para la configuración del delito de tráfico de indocumentados, pues como ha quedado expuesto, el núcleo esencial lo constituye la demostración del “ánimo de lucro”.
8. Somos conscientes de que los cambios deben irse dando progresivamente, dadas las dificultades para lograrlos; sin embargo creemos que cualquier

esfuerzo que se haga para mejorar la situación de los migrantes de tránsito irregular, representa un triunfo para la causa del migrante. Al final del día, si con la anterior propuesta se logra dar un paso adelante en la defensa de los derechos humanos de los migrantes, así sea muy pequeño, habrá valido la pena.

9. Debemos estar atentos también a que la política migratoria implementada en nuestro país sea propia del Estado Mexicano, y no sean los intereses de otros países los que prevalezcan en dicha regulación.
10. No demerito el esfuerzo de quienes condujeron a la aprobación del vigente marco jurídico migratorio, pero francamente pudo avanzarse más en la prevención y protección de los migrantes en tránsito irregular. Espero que las necesarias reformas en la materia no tengan que esperar otra matanza como la ocurrida en San Fernando Tamaulipas.
11. La actualización del orden jurídico mexicano debe traspasar las fronteras del discurso y verse reflejado en la vida cotidiana de las personas, mediante el respeto de los todos los seres humanos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, volumen I, tercera edición, Editorial Porrúa, 1998.
2. ADDIECHI, Florencia, *Las fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración latinoamericana*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2005.
3. ALBA, Francisco, CASTILLO, Manuel Ángel y VERDUZCO, Gustavo (Coordinadores), *Los grandes problemas de México*, tomo III, El Colegio de México, México, 2010.
4. ANGUIANO TÉLLEZ, María Eugenia y CORONA VAZQUEZ, Rodolfo, (Coordinadores), *Flujos migratorios en la frontera Guatemala-México*, INM, COLEF, DGE Ediciones, México, 2009.
5. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, decimoséptima edición, Editorial Porrúa, México, 2008.
6. BALADO RUIZ-GALLEGOS, Manuel (director), *Inmigración, Estado y Derecho*, Editorial Bosch, España, 2008.
7. BARACK OBAMA, Trad. Claudia Casanova y Juan Eloy Roca, *La Audacia de la Esperanza. Cómo restaurar el sueño americano*, Editorial Península, España, 2008.
8. -----, Trad. Fernando Miranda y Evaristo Páez Rasmussen, *Los sueños de mi padre. Una historia de raza y herencia*, tercera reimpresión, Editorial Debate, México, 2009.

9. BUSTAMANTE, Jorge A., *Migración internacional y derecho humanos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Doctrina Jurídica, núm. 94.), México, 2002.
10. CALLEROS ALARCÓN, Juan Carlos, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, INM-SEGOB, México, 2009.
11. CARBONELL, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, UNAM, CNDH, Porrúa, México, 2005.
12. CASTILLO, Manuel Ángel, LATTES Alfredo y SANTIBÁÑEZ Jorge (coordinadores), *Migración y Fronteras*, segunda edición, Colegio de la frontera norte y Asociación Latinoamericana de sociología, México, 2000.
13. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Frontera Sur*, segunda reimpresión, CNDH, México, 1997.
14. CONAPO, *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, 1992.
15. CONCHA MALO, Miguel, *El derecho a la libre movilidad humana*, (s. p. i.).
16. DE OLLIQUI, José Juan (Compilador), *Estudios en torno a la migración*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (Serie estudios jurídicos, Número 16), México, 2001.

17. DE VITORIA, Francisco, *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, tercera edición, Colección Austral, núm. 618, Editorial Espasa-Calpe, S. A., España, 1975.
18. DURAND, Jorge y SHIAVON Jorge A. (editores) *Perspectivas migratorias: Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2010.
19. F. MARGADANT S., Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, cuarta reimpresión, Editorial Esfinge, México, 2005.
20. FARAH GEBARA, Mauricio, *Cuando la vida está en otra parte*, “La migración indocumentada en México y Estados Unidos”, primera reimpresión, Editorial Miguel Ángel Porrúa/CDHDF, México, 2012.
21. FERRAJOLI, Luigi, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia*, volumen 2, Editorial Trotta, España, 2011.
22. FRENK, Julio y GÓMEZ DANTÉS, Octavio, *Para entender El Sistema de Salud en México*, Editorial Nostra, China, 2008.
23. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, Editorial Porrúa, México, 2008.
24. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, Editorial Porrúa, México, 2011.
25. GARCÍA, Trinidad, *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*, decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1966.

26. GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1870*, El Colegio de México, México, 1994.
27. -----, *Población y Sociedad en México (1900-1970)*, tomo II (Serie estudios 42), Editorial UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1974.
28. GROCIO, Hugo, Trad. Versión directa del original latino por; Jaime Torrubiano Ripoll, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, vol. XII, tomo I, (Clásicos Jurídicos) Editorial Reus, España, 1925. Biblioteca Daniel Cosío Villegas del Colegio de México.
29. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo *et al.*, *La Unión Europea y su derecho*, Editorial Trotta, España, 2012.
30. KANT, Inmanuel, *Fundamentos de las metafísica de las costumbre; Critica de la razón práctica*, estudio introductivo y análisis de la obra por Francisco Larroyo, cuarta edición, (colección "Sepan cuantos..." Núm. 212), Editorial Porrúa, México, 1980.
31. LEGRAIN, Philippe, Trad. Jorge Paredes, *Inmigrantes: tu país los necesita*, Editorial Intermon Oxfam, España, 2008.
32. Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria, México: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 2006.
33. MARTÍNEZ, Oscar, *Los migrantes que no importan. En el camino con los centroamericanos indocumentados en México*, Editorial Icaria, España, 2010.

34. MELGAR ADALID, Mario, *La Suprema Corte de Estados Unidos, Claroscuro de la justicia*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2012.
35. MIYARES, Marcelino Editor, *Cambios en Cuba 2012*, Fundación Konrad Adenauer, México, 2012.
36. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, tercera edición corregida y aumentada, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
37. OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, sexta edición, segunda reimpresión, Editorial Oxford University Press, México, 2006.
38. PALMA C., Silvia Irene, BONNICI, Gisele L y CORIA M., Elba Y. (Coordinadoras), *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*, Editorial Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, Sin Fronteras IAP, México, 2011.
39. PAPADOPOULOU-KOURKOULA, Aspasia, *Transit Migratio. The missing link between Emigration and Settlement*, Editorial Palgrave macmillan, Great Britain, 2008.
40. R. CASILLAS, Rodolfo, *Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2006.
41. R. CASILLAS, Rodolfo, "La migración centroamericana de paso: un desafío a la política exterior de México", en CONAPO, *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México*, México: CONAPO, 1992.

42. ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, estudio preliminar de Daniel Moreno, segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1971.
43. RUIZ GARCÍA, Laura, *El derecho migratorio en México*, Editorial Porrúa/Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2005.
44. SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, *Cuestiones Penitenciarias*, Ediciones Delma, México, 2000.
45. SCHIAVON, Jorge A. y DÍAZ PRIETO, Gabriela (editores), *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: Estudio de caso para promover su respeto y defensa*, CIDE, División de Estudios Internacionales, México, 2011.
46. SILVA CARREÑO, Jorge Armando, *Derecho Migratorio Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.
47. WOLDENBERG, José, *Después de la transición, Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Editorial Cal y arena, México, 2006.
48. XILOTL RAMÍREZ, Ramón, *Derecho consular mexicano*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2009.

LEGISLACIÓN

NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Inmigración de 1908.

- Ley de Migración de 1926.
- Ley de Migración de 1930.
- Ley General de Población de 1936.
- Ley General de Población de 1947.
- Ley General de Población de 1974.
- Ley de Migración de 2011.
- Ley de Previsiones Generales relativa a la Suspensión de Garantías Individuales, publicada en el D.O.F. el 13 de junio de 1942.
- La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el D.O.F. el 27 de enero de 2011.
- Reglamento de la Ley de Migración de 1930.
- Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el D.O.F. el 04 de mayo de 1950.
- Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el D.O.F. el 03 de mayo de 1962.
- Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el D.O.F. el 17 de noviembre de 1976.

- Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el D.O.F. el 28 de septiembre de 2012.
- Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública.

INTERNACIONAL

- Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 16 de enero de 2013.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Constitución Colombiana, http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_constitucion_politica.pdf, consultado el 10 de enero de 2013.
- Constitución de Hondureña, http://www.honduras.net/honduras_constitution.html, consultado el 10 de enero de 2013.
- Constitución Panameña establece, <http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion/index.htm>, consultado el 11 de enero de 2013.
- Constitución Italiana, http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm, consultado el 8 de noviembre de 2013.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

HEMEROGRAFÍA

REVISTAS

- CALVO BUEZAS, Tomás, “Migraciones internacionales y sus causas estructurales en un mundo globalizado”, *Revista Cultural de Nuestra América*, México, año, 18, núm. 68, abril-junio 2010. Biblioteca Simón Bolívar del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
- DEFENSOR, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 4, año VI, abril de 2008, “Acciones por una migración digna y con derechos”, entrevista a Óscar Chacón.
- GIL OLMOS, José, “México, hoy, La matanza de Tamaulipas, sólo una muestra: Reporte especial/migración”, *Proceso*, México, núm. 1765, 29 de agosto de 2010.
- GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio, “La nueva ley de migración: una oportunidad perdida para garantizar derechos”, *Opinión y debate*, núm. 06-junio 2011.
- MARTÍNEZ, Oscar, “A la caza de migrantes ¡Ahí vienen los Zetas!”, *Proceso*, México, núm. 1714, 06 de septiembre de 2009.
- ROBLES BENÍTEZ, Rita Marcela, “Sistema Nacional de Salud”, *Informe sobre migración y derecho a la salud en México*, julio 2011.

- RODRÍGUEZ, Ernesto; BERUMEN, Salvador; y Ramos, Luis Felipe, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *Apuntes sobre migración*, México: Centro de Estudios Migratorios del INM; No. 01, julio 2011.
- VITALE, Ermanno, “Derecho a Migrar: ¿El cumplimiento de la Edad de los Derechos?”, Trad. de Pamela Rodríguez Padilla con colaboración de Paula Sofía Vázquez y Pedro Salazar Ugarte, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México D.F., tomo LX, núm. 253, Enero-Junio de 2010.

PERIÓDICOS

- GONZÁLEZ GARCÍA, Roxana, “Visas, blanco usual de fraudes en México”, *El financiero, internacional*, p. 26, México, DF, 13 de septiembre de 2012.
- REA, Daniela, “Reprochan engaño en Ley de Migración”, *Reforma, Opinión*, p. 13, México, D.F., 09 marzo de 2011.
- SÁNCHEZ, Verónica, “Descartan visa transmigrante”, *Reforma, Nacional*, p. 9, México, D.F., 03 de junio de 2012.
- SÁNCHEZ, Verónica, “Alerta a ONU tráfico por mar de migrantes”, *Reforma*, pp. 6, 8-A, México, DF, 11 enero de 2012.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Andrade Sánchez, Eduardo, comentario al artículo 11 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo I, decimoctava edición, Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

- *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, tomo 63, Editorial Espasa -Calpe S.A., España, 1996.
- *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, tomo 6, Editorial Espasa -Calpe S.A., (Apéndice 1934-2004) MALGLOIRE-PALÉS, España, 2004.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, tomo P-Z, Editorial UNAM-Porrúa, 2005.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo II, vigésima segunda edición, Editorial Calpe, S.A., España, 2001.

CIBERGRAFIA

- Archivo Histórico y Memoria legislativa, Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=6>.
- “Asamblea General destaca urgencia de mecanismo regulador de migraciones”, Centro de noticias ONU, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=26954>, consultado el 15 de julio de 2013.
- “Ban evalúa logros y desafíos de la ONU en 2012”, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/ban-evalua-logros-y-desafios-d/>, consultado el 19 de diciembre de 2012.
- “Comunicado de Prensa, Caravana de madres centroamericanas en busca de sus hijos desaparecidos en tránsito por México”, Movimiento Migrante

Mesoamericano, disponible en <http://www.movimientomigrantemesoamericano.org/archives/1499>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

- “Conociendo...nos todos”, INEGI, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/nacidosenotropais.pdf>, consultado el 26 de abril de 2013.
- “Datos sobre migración y remesas 2011”, 2ª edición, recopilados por Dilip Ratha, Sanket Mohapatra y Ani Silwal del Grupo del Banco Mundial, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf>, consultado el 03 de junio de 2012.
- Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del reglamento de la Ley General de Población y del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, COFEMER, http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=15/0221/180512.
- “Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, Una evaluación de las amenazas”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, <http://www.unodc.org/documents/data-and->, septiembre 2012.
- Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe; Una Evaluación de las Amenazas, consultable en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf, p. 46, consultado el 13 de octubre de 2012.

- Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/>.
- Diario de los Debates, Cámara de Senadores, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3>.
- Diario Oficial de la Federación, <http://www.dof.gob.mx/>.
- “El derecho de migrantes a recibir atención médica”, CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/018/13, http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_018.pdf, consultado el 19 de enero de 2013.
- “Encuesta Nacional sobre Discriminación en México”, Enadis 2010, Resultados sobre personas migrantes, CONAPRED, consultable en http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf, p, 78, consultado el 06 de febrero de 2013.
- “Encuesta sobre migración en la Frontera Sur de México, 2010, Serie histórica 2005-2010”, <http://www.colef.net/emif/resultados/publicaciones/publicacionessur/pubsur/Emif%20Sur%202010.pdf>, consultado el 09 de febrero de 2013.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.
- Gaceta del Senado, Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=1>.

- GUERRA CASTELLANOS, Gabriel, “Migrantes”, El Universal, el 27 de mayo de 2013, disponible en la siguiente dirección electrónica; <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2013/05/64702.html>, consultado el 27 de mayo de 2013.
- “Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio”, Resumen Ejecutivo, Organización Internacional de las Migraciones, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_summary_SP.pdf, consultado el 04 de enero de 2012.
- “La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias y la privación de la libertad”, Sin Fronteras, I.A.P. http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1403/Detencion_Extranjeros_Final_web.pdf, consultado el 13 de diciembre de 2013.
- “La discriminación en México: el caso de los nacionales chinos”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/148/5.pdf>.
- “Lamenta CDHDF el cierre de La Casa del Migrante, en Lechería”, Boletín 252/2012, 11 de julio de 2012, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/boletines/2461-boletin-2522012>, consultado el 12 de julio de 2012.
- “Localizan en Oaxaca a 37 indocumentados centroamericanos”, El Sol de México, 06 de marzo de 2013, disponible en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2903544.htm>, consultado el 06 de marzo de 2013.

- MARTÍNEZ, Fabiola, “INM: se analiza la autorización de visas de tránsito para indocumentados”, La Jornada, 21 de octubre de 2011, consultable en <http://www.jornada.unam.mx/2011/10/21/politica/019n2pol>, consultado el 03 de enero de 2013.
- MELÉNDEZ, José, “Tráfico de personas toma base regional”, El Universal, 24 de septiembre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/872063.html>, consultado el 24 de septiembre de 2012.
- Notimex, “El Salvador, atento a masacre en Cadereyta”, El Universal, 14 de mayo de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/847122.html>, consultado el 14 de mayo de 2012.
- Observaciones generales adoptadas por el Comité de derechos humanos, Instrumentos de Derechos Humanos, <http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen2.html#circulacion>, consultado el 14 de junio de 2013.
- Orden Jurídico Nacional, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.
- “Perfil Migratorio de Argentina 2012”, Organización Internacional para las Migraciones, <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-argentina-2012.pdf>.
- “Posicionamiento de la campaña Acción Migrante frente a la detención de 20 migrantes en San José Huehuetoca”, Acción Migrante, <http://accionmigrante.org/>, consultado el 19 de junio de 2013.

- “Propuestas al Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración”, México, 2012, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, en; http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=15/0221/180512, consultado el 05 de junio de 2012.
- RAMÍREZ, Sergio, “La democracia como verdad y mentira”, La Jornada, 10 de abril de 2013, <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/10/opinion/028a2pol>, consultado el 10 de abril de 2013.
- Redacción, “Rescatan a 73 migrantes en Chiapas”, El Universal, 06 de abril de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/915124.html>, consultado el 06 de abril de 2013.
- Redacción, “PF asegura a 81 migrantes en Chiapas y Oaxaca”, El Universal, 19 de febrero de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/904383.html>, consultado el 19 de febrero de 2013.
- Redacción, “Detienen en la UNIRSE de Las Arcinas, Trancoso, Zacatecas a siete guatemaltecos”, El Sol de Zacatecas, 07 de marzo de 2013, disponible en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2905249.htm>, consultado el 07 de marzo de 2013.
- SALAZAR, Ana María, “Seguridad fronteriza con... ¿Guatemala?”, El Universal, 29 de junio de 2013, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/06/65318.php>, consultado el 29 de junio de 2013.

- SALAZAR, Patricia, “Exigen ONG esclarecer hechos en Cadereyta, NL”, El Universal, 18 de mayo de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/848207.html>, consultado el 18 de mayo de 2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>.
- “The New Migration Law Mexico’s Continuing Failure To Protect Migrants”, <http://www.revistascisan.unam.mx/Voces/pdfs/9305.pdf>.
- URRUTIA, Alonso, “Personal de la SG participa en el tráfico de ilegales: Pescador”, La Jornada, 08 de septiembre de 2000, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2000/09/08/044n1gen.html>, consultado el 09 de junio de 2012.

OTRAS FUENTES

TESIS

Pablo Roberto Desentis, “El Art. 11 Constitucional y la Ley de Migración de 1926”, tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de derecho, 1929. Biblioteca Central.

CONFERENCIA

Lic. Gustavo Mohar Betancourt, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Lic. Salvador Beltrán del Río M. y el Mtro. Ernesto Andrade Sánchez, Subcoordinador de Enlace Internacional del Gobierno del Estado de México, Panel titulado: “Reglamento de la Ley de Migración” en el ciclo de conferencias; Semana Nacional de Migración, “migración, identidad y cultura”, realizada en la Sede de la Secretaria de Relaciones Exteriores del 15 al 17 de octubre de 2012.