

LEY DE MIGRACIÓN: “REFORMA A CUENTAGOTAS”

Claudia Yadira PERALES GARZA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Consideraciones generales*. III. *Antecedentes*. IV. *Estructura de la Ley Migratoria en México*. V. *Análisis de la Ley*. VI. *Consideraciones finales*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

El tema migratorio en México es uno de los temas con mayor actualidad en los últimos años, toda vez que ha sido objeto de diversas reformas legislativas y de creación de nuevas leyes; asimismo, ha suscitado controversia en diversos ámbitos de la sociedad, motivado diversas críticas e incluso, como más adelante se precisará en algunos datos estadísticos, es un asunto que desgraciadamente fue y continúa siendo ligado con actos de tragedia, en virtud de los abusos y muerte que han padecido miles de personas migrantes dentro del territorio mexicano. Por tanto, el objetivo principal de este estudio legislativo es analizar el instrumento con el que hoy se regulan los diversos fenómenos migratorios en México, como lo son la inmigración y la emigración, enfatizando particularmente lo relativo a la migración. Es de resaltar que a pesar de los años y de las reformas realizadas a las leyes que han regulado estos fenómenos, el gobierno todavía continúa en la búsqueda de una concepción moderna del fenómeno migratorio, el cual cabe anotar toda nación debe verlo como un asunto prioritario tanto en su política interna como externa y fundamentalmente acorde a la protección de los derechos humanos; siendo el Estado el único responsable de garantizar y salvaguardar tanto el derecho de libertad de tránsito de las personas, como el de garantizar la vida misma, su integridad física y dignidad, entre otros derechos fundamentales; en el caso de México, todos ellos consagrados en el marco jurídico constitucional y plasmados en diversos tratados internacionales.

* Licenciada en derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León; maestra con especialidad en derecho civil por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Encargada de la Biblioteca Jurídica de la Casa de la Cultura Jurídica “Dr. Juan Manuel Terán Mata”, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLVI, núm. 137,
mayo-agosto de 2013, pp. 749-767.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

Así, y antes de entrar en materia del presente estudio legislativo, es importante señalar en primer término el significado de la palabra migración, la cual proviene del latín *migratio*, cuyo significado es “acción y efecto de pasar de un país a otro para residir en él”.¹ Ahora bien, la migración puede ser entendida desde dos maneras, una como la emigración que sería el acto y efecto de salir de un país para radicar en otro, y en segundo término la inmigración sería aquel acto de ingresar a un país con la intención de radicar en él. Para ejemplificar lo anterior, Laura Ortiz García, citando a su vez a Joaquín Escriche, define la emigración como “el abandono que hace un individuo o familia de su país para establecerse en otro extranjero”.² De acuerdo con los anteriores conceptos, podemos entender entonces que la migración es el moverse de un lado a otro, y además que de acuerdo a nuestra carta magna, según lo dispuesto en su artículo 11, es un derecho inalienable de toda persona.³ En tal sentido es que el fenómeno migratorio deba ser visto como un lente en cuanto al progreso de una nación, como factor en la evolución de su economía y como un fenómeno de origen necesariamente humanitario.

Según la legislación mexicana, se advierte que los temas de inmigración, emigración, migración y repatriación en México, son regulados hoy en día por la Ley de Migración, la cual fue publicada en 2011, y tiene como objeto regular lo relativo al ingreso y salida de los mexicanos y extranjeros del territorio mexicano, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo.⁴ Siendo la Secretaría de Gobernación (Segob) la autoridad en materia migratoria responsable entre otras cosas de formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que para ese efecto se establecen en el Reglamento de la Ley de Migración (Reglamento). El Instituto Nacional de Migración (INM) es un órgano administrativo desconcentrado de la Segob, el cual tiene como objeto la ejecución, control y supervisión de los actos que rea-

¹ Ruiz, Laura, *El derecho migratorio en México*, México, Porrúa, 2005, p. 21.

² *Idem*.

³ Andrade, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Oxford, 2011, p. 24.

⁴ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, artículo 1o. Ruiz, Laura, *El derecho...*, *cit.*, nota 1.

lizan las autoridades migratorias en el territorio mexicano; también es responsable de instrumentar políticas en la materia con base en los lineamientos que genere la propia Segob.⁵

Otro concepto importante y de carácter introductorio es el término “política migratoria”, a este respecto la Ley de Migración establece que es aquel conjunto de decisiones con carácter estratégico en la búsqueda de alcanzar objetivos determinados de acuerdo tanto a los principios generales como a lo que dispone la Ley en comento; Ley que en su artículo 2o. estipula que lo plasmado en el Reglamento, normas secundarias y en diversos programas y acciones son para atender el fenómeno migratorio en México, de una manera integral, esto es, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.⁶ Es de vital importancia mencionar que en lo referente al Reglamento que hace alusión la citada ley migratoria, fue publicado el 28 de septiembre de 2012, mismo que entraría en vigor hasta 30 días hábiles después de su publicación.⁷ Cabe mencionar que más adelante se tratará de manera breve el contenido del citado Reglamento, toda vez que uno de los puntos principales para analizar en este trabajo es el de la jerarquización de las normas contenidas en el mismo, antepuestas a su ley principal.

En México, la dimensión de los problemas en carácter migratorio pueden ser vistos desde la perspectiva de los datos estadísticos arrojados en los últimos años, en los cuales se pueden ejemplificar algunos puntos de los más relevantes que se desprenden del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, que efectuara la Comisión Nacional para los Derechos Humanos (CNDH), citando los siguientes:

- Los migrantes en México han enfrentado abusos de los traficantes y de algunas autoridades nacionales, en consecuencia alrededor de 2,355 personas murieron entre 1995 y 2003.
- En la frontera norte tienen lugar expulsiones masivas de mexicanos indocumentados, principalmente provenientes de Texas, bajo condi-

⁵ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, artículos 18 y 19.

⁶ *Ibidem*, artículo 2o.

⁷ En el término que transcurra en la entrada en vigor el Reglamento de la Ley de Migración, se aplica lo contenido en el Reglamento de la Ley General de Población vigente.

ciones que vulneran seriamente su integridad física y derechos fundamentales.

- Se estima que 200,000 migrantes indocumentados transitan cada año por México, hacia otro país, principalmente Estados Unidos.
- En 2002 se reportaron 138,000 personas devueltas, de las cuales el 94% procedían de Guatemala, Honduras y El Salvador.
- Ahora bien, desde una perspectiva de los derechos humanos, la situación es más crítica, toda vez que en la frontera sur del país el caso es grave, ya que hay entre 50,000 y 75,000 ingresos anuales documentados y un número indefinido de ingresos no documentados.
- Otro de los datos críticos proporcionados por la CNDH es que dentro de los abusos más recurrentes que enfrentan los migrantes son la extorsión, el robo, la agresión física, la intimidación y amenazas, el abuso sexual y la detención sin información sobre sus derechos; resaltando la participación en ello de autoridades mexicanas de todos los niveles, criminales comunes y delincuencia organizada. Por citar tan solo un ejemplo, es el caso que se presentara en San Fernando, Tamaulipas, donde se encontraron fosas con cientos de cuerpos de migrantes asesinados.⁸

Así las cosas y haciendo una recapitulación de lo antes expuesto, el método a utilizar para efectuar el presente análisis legislativo de la Ley de Migración como instrumento de regulación del fenómeno migratorio será, en primera instancia, revisar de manera breve los antecedentes de la citada Ley y su Reglamento; en segundo término exponer la estructura de estos dos ordenamientos y los argumentos del Congreso que dieran motivo a reformar la LGP (ley antecesora a la Ley de Migración) para trasladar gran parte de su contenido en materia de migración, inmigración y emigración a una nueva Ley de Migración y su respectivo Reglamento; como último punto se expondrá un análisis del marco jurídico antes citado con el afán de encontrar un equilibrio en las normas jurídicas mencionadas, una posible garantía para los migrantes que pasan por nuestro país, y para los mexicanos que emigran a otros países, en cuanto a la protección de sus derechos humanos; analizando la concepción del derecho migratorio

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2007, p. 174.

en particular, como simple letra, o como un ordenamiento normativo “a cuentagotas”, en donde se antepone a su ley principal (Ley de Migración), un Reglamento como ley secundaria que es considerado como de menor jerarquía, y que además su vigencia es distinta a la de su ley principal. Al final se presentan algunas consideraciones finales a manera de conclusión.

III. ANTECEDENTES

Es en la Ley General de Población (LGP) que se publicara en 1974, donde se regulaba inicialmente los fenómenos migratorios. Esta Ley fue reformada en diversas ocasiones —por ejemplo en 1990, 1996 y 2008—, siendo esta última reforma la más importante en cuanto a la protección de los migrantes, toda vez que se despenalizó la migración irregular en el país, esto como resultado en la atención de las dimensiones y situaciones de movimientos internacionales de personas y de acuerdo con los procesos migratorios de la época.⁹ Lo anterior fue como resultado de los tratados que México había suscrito y ratificado en esta materia en donde se comprometía a cumplir con las obligaciones de proteger los derechos de los migrantes y en la atención a grupos vulnerables dentro de los flujos migratorios; por ejemplo en documentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Condición de los Extranjeros, la Convención Internacional para la Protección Internacional de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas y contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, entre otros más.¹⁰ Sin embargo tuvieron que pasar más de 30 años para que naciera la idea de separar el contenido migratorio de la LGP a otra ley de nueva creación e independiente.

⁹ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley General de Población, 9 de abril de 2012, en línea <http://www2.sjn.gob.mx/red/leyes/> (consultada el 3 de noviembre de 2012).

¹⁰ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, Ruiz, Laura, *El derecho...*, *cit.*, nota 1.

Efectivamente, es en 2005 cuando funcionarios de la administración pública federal, senadores, diputados, académicos, expertos en cuestiones migratorias y diversos representantes de organismos de la sociedad civil se unieron para generar un proyecto de Ley de Migración; siendo el caso que tuvieron que pasar más de dos años para que en 2008 la Segob retomara el asunto, dando pie así, al anteproyecto de la Ley de Migración. Para la realización de este anteproyecto los diputados y legisladores tomaron como referencia el estudio comparado de la regulación de otros países en el fenómeno migratorio como la legislación de Argentina, España, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, Uruguay, Costa Rica, Francia, Canadá y de los Estados Unidos de América.¹¹

Dentro de la exposición de motivos generados a partir de la reforma a la LGP como punto de partida para la creación de la Ley Migratoria, destacaba que esta nueva Ley era el comienzo a la protección de la obligación de garantizar a través del Estado mexicano que los migrantes que se encontraran en territorio nacional fueran respetados en el ejercicio de sus derechos, independientemente de su situación migratoria, especificando más aún el respetar su derecho a la salud, educación y a la procuración de impartición de justicia. Es prudente señalar que inmerso dentro de esta exposición de motivos y de un gran impacto, es lo que comentaron los diputados en el sentido de reconocimiento del nivel de abandono de la regulación migratoria en el país, siendo así que criticaron fuertemente el actuar del gobierno mexicano manifestando que:

Atravesamos por una vergonzosa y oscura etapa de nuestra historia en la que la violación a los derechos humanos de los migrantes es ya una tragedia humanitaria. Son decenas de miles las personas secuestradas, esclavizadas, extorsionadas, explotadas, desaparecidas, asesinadas en medio de casi una absoluta impunidad, ya sea por la intervención del crimen organizado o por la omisión, incluso por la activa participación de diversas autoridades de los tres niveles de gobierno que configuran gravísimos delitos.¹²

Asimismo, entre los argumentos que se expusieron fue que esta nueva Ley de Migración dejaría atrás los ya anacrónicos principios que habían

¹¹ *Idem.*

¹² Leyes federales y del Distrito Federal, Ley General de Población, *supra* nota 9. Exposición de Motivos.

motivado a la LGP de 1994, significando el inicio de un camino para el trato digno y humanitario a las personas migrantes.¹³

Como se advierte de lo antes expuesto, se tiene como antecedente fundamental de la nueva Ley de Migración a la LGP, caso similar sucede con el Reglamento de la Ley de Migración, el cual ha sido publicado el 28 de septiembre de 2012, cabe mencionar que entró en vigor mucho tiempo después que la respectiva Ley de Migración.¹⁴ En este Reglamento sucedió el mismo caso de su ley principal, ya que se trasladó gran parte del contenido normativo del Reglamento de la LGP, en lo tocante a los temas de carácter migratorio; el problema con esto es que todo lo estipulado en el Reglamento de la actual Ley de Migración, todo el tiempo en el que no estuvo vigente, no se pudo aplicar su contenido, luego entonces tenemos la siguiente conclusión: por casi un año se aplicaba una ley principal llamada Ley de Migración, un Reglamento que su contenido no era aplicable al no estar vigente, por lo que correspondía entonces aplicar el contenido del Reglamento de la Ley General de Población. Dicho de esta manera suena confuso, pero más aún lo es evaluar las situaciones o supuestos que se puedan presentar en la práctica, sin duda nos encontramos con diversas problemáticas de carácter jurídico procedimental, a raíz de una legislación confusa.

IV. ESTRUCTURA DE LA LEY MIGRATORIA EN MÉXICO

En este apartado se expondrá la regulación del fenómeno migratorio en México, en cuanto a su ley principal siendo ésta la denominada Ley de Migración, relatando de una manera breve el contenido y estructura de su Reglamento, que como ya se expuso anteriormente, no se encuentra todavía vigente. Por lo antes expuesto y para iniciar con la revisión a la Ley Migratoria en sí, es de vital importancia explicar el fenómeno migratorio desde la perspectiva del marco constitucional mexicano. El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la liber-

¹³ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, Ruiz, Laura, *El derecho...*, *cít.*, nota 1.

¹⁴ Leyes federales y del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Migración, 28 de septiembre de 2012, en línea <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/> (consultada el 3 de noviembre de 2012). Artículo primero transitorio.

tad de tránsito de toda persona, abarcando cuatro libertades en sí, como lo son: entrar al territorio, salir del mismo, la de viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar de residencia o domicilio, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto o algún otro requisito similar; sin embargo, en el ejercicio de este derecho se menciona en este mismo apartado que está subordinado a diversas facultades de la autoridad judicial o administrativa, corresponden a éste último rubro las limitaciones que imponen las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República.¹⁵ Lo cierto es que, de acuerdo a lo anterior no sólo los extranjeros deben portar un documento que les permita ingresar o salir del país, sino que en términos de las leyes aplicables como era antes de 2011 la entonces LGP, y la subsecuente Ley Migratoria,¹⁶ de igual manera los mexicanos estamos obligados a comprobar la nacionalidad. Es en este reciente ordenamiento migratorio en donde el artículo 35 estipula que para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos que se exigen tanto en dicha Ley como en su Reglamento. Aunado a esto y por si el anterior artículo no fuera lo suficientemente claro, la Ley Migratoria en su artículo 36 ratifica por un lado que los mexicanos no podremos ser privados del derecho a ingresar al país, pero aclara que ese derecho podría verse coartado si las personas no acreditan su nacionalidad mexicana cumpliendo los requisitos de los ordenamientos legales correspondientes.¹⁷

Ahora bien, respecto a la Ley de Migración —como antes se mencionó— fue publicada el 25 de mayo de 2011, ésta se compone por 162 artículos y diez transitorios. La primera parte está compuesta por las disposiciones generales, de donde se desprende que es un ordenamiento de orden público y aplicable a todo el territorio nacional; en su artículo 1o. destaca el objeto de la misma, el cual refiere al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio mexicano, así como lo concerniente al tránsito y

¹⁵ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, artículo 11. Ruiz, Laura, *El derecho...*, *cit.*, nota 1.

¹⁶ Antes de la publicación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2012, la Ley General de Población era el ordenamiento que regulaba las cuestiones relativas a la inmigración y migración, así como los requisitos para entrada y salida del país de los mexicanos y extranjeros.

¹⁷ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, artículos 35 y 36. Ruiz, Laura, *El derecho...*, *cit.*, nota 1.

estancia de los extranjeros en el mismo, resaltando en este objeto, que se ejecutará dentro de un marco de respeto y salvaguarda de los derechos humanos, preservando la soberanía nacional.¹⁸ En este primer apartado es donde se localiza el concepto de “política migratoria”, el cual se puede apreciar su descripción en la parte introductoria del presente trabajo. Sobre este punto cabe anotar que es en el artículo 2o. donde se describen los principios en los que se sustenta la llamada “política migratoria”; algunos de ellos, por ejemplo, exponen el respeto de los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros, destaca en particular el que una situación migratoria irregular no preconfigurará por sí sola la comisión de un delito, que el Estado mexicano debe garantizar la vigencia de los derechos que exige para los mexicanos que viven en el extranjero, mencionando la existencia de equidad entre nacionales y extranjeros de acuerdo a lo estipulado en la carta magna del país, entre otros asuntos.¹⁹

El contenido de la Ley se establece de acuerdo con ocho títulos en particular, los cuales conocen de los siguientes temas: el primero de ellos —como ya se mencionó— corresponde a las disposiciones generales; el segundo trata sobre los derechos y obligaciones de los migrantes; el tercero de las autoridades migratorias, en donde resaltan las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, del Instituto Nacional de Migración y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de las autoridades auxiliares en materia migratoria; el título cuarto expone puntos de vital importancia como es el movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en territorio nacional; es en este título donde se estipula sobre los requisitos de extranjeros y mexicanos para ingresar al país, enfatizando en su artículo 40 los tipos de visas para los extranjeros que se introduzcan al territorio mexicano, especificando también sobre la estancia de extranjeros en el territorio nacional; esto es, estancia de visitante, residente temporal y permanente; un quinto título de la ley exhibe de lo relativo a la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional, donde ratifica en su artículo 67 la disposición de tratar sin discriminación alguna y con el respeto a los derechos humanos a todos los migrantes con independencia de su situación migratoria irregular; el título sexto ubica lo relativo a

¹⁸ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, artículo 1o. Ruiz, Laura, *El derecho...*, *cit.*, nota 1.

¹⁹ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, artículo 2o.

las disposiciones del procedimiento administrativo migratorio, en donde incluye un apartado sobre el procedimiento de la atención a personas en situación de vulnerabilidad y de la deportación; el título séptimo está dedicado a las sanciones, aplicadas a los servidores públicos del INM y a las personas físicas y morales; el último título y de igual importancia que los anteriores es el octavo, el cual se denomina “De los delitos en materia migratoria”, el cual impone entre otras disposiciones, la sanción al delito de tráfico de migrantes.²⁰

En sus artículos transitorios se contempla que la Ley de Migración entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, excepto lo señalado en el transitorio segundo, el cual dispone que ciertos artículos entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la misma Ley, disposición que sin duda puede resultar confuso en la aplicación y práctica del derecho, como se expondrá en el apartado siguiente.

En el caso del Reglamento de la Ley de Migración, cuenta con un total de 250 artículos y 13 transitorios, este Reglamento según sus disposiciones generales tiene como objeto la regulación según lo que prevé su ley principal, en lo pertinente a formular y dirigir la política migratoria del país, se encarga de los procesos para certificar y profesionalizar a los servidores públicos del INM, también regula el movimiento internacional de las personas, dispone de los requisitos para la expedición de visas, lo referente a la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional, regula la protección a los migrantes que transitan por el territorio mexicano, se encarga del procedimiento administrativo migratorio en lo aplicable a las materias de regulación, control y verificación migratoria, así como el retorno asistido de las personas extranjeras.²¹ Corresponderá la aplicación del reglamento a la Segob, al INM, a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), e incluso a otras dependencias o entidades de la administración pública federal, las cuales tengan dentro de sus atribuciones vinculación con los asuntos migratorios.²²

Por citar algunos de los puntos relevantes del Reglamento, tenemos, por ejemplo, que regula en su título sexto las calidades migratorias, de

²⁰ *Ibidem*, artículo 1o.

²¹ *Ibidem*, artículo 11.

²² *Ibidem*, artículo 2o.

acuerdo con la estancia de personas extranjeras en el territorio mexicano, en las cuales también surgen cuestionamientos en el tiempo que no estuvo vigente este Reglamento, al no coincidir en dichas calidades con la Ley Migratoria y menos coincidían con la anterior regulación jurídica (LGP).

V. ANÁLISIS DE LA LEY

En este apartado se realiza un análisis a la Ley de Migración, describiendo los beneficios que ha originado su publicación, al igual que se analizará las posibles ambigüedades o confusiones de las que puede ser objeto; presentando como último punto una diversidad de críticas hacia dicha Ley, así como al actuar del gobierno mexicano en lo referente a la materia migratoria. Es de precisar, que a veces resulta difícil distinguir en este tipo de leyes, como la que se está analizando, la diferencia entre derecho y justicia, por ser una Ley que toca la sensibilidad de las personas, al involucrar temas referentes a la protección de la vida e integridad de la persona, su dignidad, su libertad de tránsito, la igualdad entre personas, y el respeto a sus más elementales derechos fundamentales.

Por lo que es prudente reflexionar que en este tipo de normas jurídicas, se debe de tomar con reservas su contenido, procurando invocar ordenamientos jurídicos que no solamente sean eso, simples normas para aplicar y ser acatadas, sino que dichas normas sean construidas con base en la realidad existente de la sociedad humana, amalgamando la justicia en un contexto de protección a los derechos humanos. En el caso de nuestro país, al enfrentar los problemas actuales del fenómeno migratorio, se ha preocupado por mantener un marco jurídico que dé certeza y responsabilidad a los principios que originalmente se contenían en la LGP de 1974, dando así inicio a un camino fuerte y sobre todo más humanitario a la población migrante en nuestro país.²³

Dentro de los beneficios destaca en la exposición de motivos a la reforma de la LGP en 2011 el hecho de que esta nueva Ley de Migración permita dotar de certeza jurídica a los migrantes, el proteger sus derechos de tránsito por México, teniendo un ordenamiento legal que prevenga y evite los diversos actos de extorsión, violencia, robo y otros delitos de los

²³ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley General de Población, *supra* nota 9, Exposición de Motivos.

que son víctima los migrantes nacionales y extranjeros, dentro y fuera del país. En este mismo sentido se presentaron diversos argumentos para esta reforma, por ejemplo el comentario de la diputada Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, la cual señaló que la nueva Ley Migratoria representaba el pagar un saldo pendiente, necesario e impostergable para abatir un rezago de más de tres décadas en el tema migratorio. A su vez, el diputado Rodrigo Pérez-Alonso González, argumentaba que se trataba de una reforma de justicia social, e igualmente que como lo manifestado por la diputada Reyes Sahagún, significaba el pago de una deuda histórica que se tenía con los migrantes, no sólo quienes ingresan al país sino también con los que salen del mismo. Este mismo diputado exponía que desafortunadamente a lo largo de la historia en México, vergonzosamente se había criminalizado al migrante. Por otra parte, el diputado Juan Carlos López Fernández a su vez comentaba que al reformar la LGP y crear la Ley Migratoria se lograba que el fenómeno migratorio fuera visto como de un contenido más humano y no sólo como un tema simplemente de mero trámite burocrático.²⁴

Continuando con la exposición de motivos que generara la existencia de la Ley Migratoria, se argumentó también el hecho de que esta Ley sería de carácter especializada en la política migratoria, intentando con este ordenamiento principal se derivaran una serie de políticas y acciones teniendo la fortuna de permitir atender el fenómeno migratorio en el país, considerándolo una nación de origen, tránsito y destino. De vital importancia representó el argumento de que esta Ley significaba un acto de congruencia, ya que promueve condiciones positivas de defensa, como lo es tanto la promoción de los derechos humanos como su salvaguarda en el sentido de que no se genere discriminación derivada de una condición migratoria. Por último, como un gran beneficio de esta Ley, al aplicar sus objetivos se estaría en la búsqueda de generar mecanismos para los cuales se pueda proteger a los migrantes del abuso de las autoridades y en especial de la delincuencia organizada que en los años recientes se ha valido de ellos para hacerlos víctimas de una serie de delitos;²⁵ cumpliendo además el gobierno mexicano al publicar esta Ley Migratoria, con la presión

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

política que a la fecha estaba recibiendo al incumplir con varios tratados, convenios y acuerdos internacionales.

Es momento ahora de abordar las ambigüedades de la Ley, toda vez que es en la misma exposición de motivos que se generaran en virtud de la reforma de la LGP para constituir el nuevo ordenamiento migratorio el que deja entrever que no todo está hecho en este tema migratorio, por el contrario, argumentan que existen puntos pendientes, que deberán ser motivo de una próxima reforma, como citan por ejemplo el caso de contemplar el término de seguridad humana, que el derecho migratorio es un derecho humano, concluyendo con un último punto de mucha importancia y gran controversia, que sería considerar que en el futuro no debiera haber fronteras para los flujos migratorios, ni visa alguna o permisos, sino que se diera una real y completa libertad de tránsito.²⁶ Ahora bien, si se analizan las ambigüedades de carácter procesal en cuanto a los artículos tanto de la Ley como del Reglamento migratorio, se pueden producir una serie de reflexiones como las siguientes: en primer lugar y como punto más importante, señalar la confusión que provoca el hecho de que exista un Reglamento que regula en un sentido más amplio los temas que abarca su Ley, sin encontrarse éste vigente, produciendo una falta de coherencia entre un ordenamiento de mayor jerarquía y una ley secundaria; esto es, que se tuvo que enfrentar el desafío de aplicar por un lado lo concerniente a una Ley de Migración y por otro lado lo estipulado en el Reglamento de la Ley General de Población, lo cual cabe precisar no daba una clara certeza jurídica toda vez que en este ámbito espacial de validez de las leyes, se exhibe la omisión de una serie de problemáticas y supuestos en la práctica, indicando una falta grave por parte del legislador. Por citar algunos ejemplos, se menciona lo relacionado a las calidades migratorias, las cuales no son iguales por un lado las que manifiesta la Ley Migratoria vigente a las consideradas en el Reglamento aplicable de la LGP, teniendo incluso que equiparar “por mientras” entra en vigor el Reglamento de la Ley de Migración una serie de condiciones que causan gran confusión, según lo expone en su artículo sexto transitorio la citada Ley. Mismo caso sucede con diversos artículos que menciona el artículo segundo transito-

²⁶ *Idem.*

rio, en donde se explica que éstos entrarán en vigor hasta en tanto no se encuentre vigente el Reglamento.²⁷

Al continuar con las ambigüedades directamente del articulado de la Ley en comento, es de relevancia mencionar lo expuesto en el artículo 36, el cual expone que los mexicanos no podrán ser privados del derecho a ingresar al país; sin embargo, estarán obligados a presentar ciertos documentos que ahí se regulan, existiendo una discrepancia entre la Ley y el Reglamento toda vez que el Reglamento por un lado menciona el hecho de que al no contar con los documentos señalados en el citado artículo se podrá aceptar el dicho “bajo protesta de decir verdad” de la persona, aunado a los elementos objetivos de convicción, los cuales por cierto tampoco son claramente especificados, siendo el caso que en la Ley no se invoca respecto a la protesta de decir verdad.

Ahora bien, como ya se mencionó con anterioridad en cuanto al apartado de las visas, crea gran confusión toda vez que en el artículo 40 de la Ley en su fracción VI expone que “los criterios para emitir visas serán establecidos en el Reglamento...”,²⁸ lo cual genera desconcierto por las razones expuestas con anterioridad. Otra ambigüedad es la reflejada en el artículo 54 al referirse al tiempo que requiere un extranjero para acreditarse como residente permanente estipulando en su fracción V que serían cuatro años transcurridos desde que el extranjero cuente con su permiso de residencia temporal siendo el caso que dicho articulado se contrapone con lo que especifica el artículo 20 de la vigente Ley de Nacionalidad en el país, toda vez que dicho artículo menciona que para que un extranjero pueda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en el territorio mexicano cuando menos los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud.²⁹ Cabe señalar que un punto de suma importancia que regula la Ley Migratoria en cuestión, en su artículo 113 referente al procedimiento que debe aplicar el INM sobre la detección, identificación y atención de extranjeros que han sido víctimas de un delito se regulará en el Reglamento, de nuevo se genera controversia con dicho documento ya que si buscamos ese procedimiento no se encontrará en el

²⁷ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, artículos 2o. y 6o. transitorios.

²⁸ *Ibidem*, artículo 40.

²⁹ Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Nacionalidad, 23 de abril de 2012, en línea <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/> (consultada el 4 de noviembre de 2012).

actual Reglamento a la LGP, puesto que ahí no se contempla nada al respecto, por lo que ese punto tan vulnerable quedó fuera de todo contexto legal, hasta entonces entrara en vigor el Reglamento a la Ley Migratoria respectivo. Es así que de manera enunciativa se citan algunas de las ambigüedades que presenta tanto la Ley de Migración como su Reglamento, esto por motivo de la reforma a la LGP y su Reglamento.

En lo que respecta al siguiente punto sobre las críticas que ha recibido la regulación migratoria en México, y un tanto el actuar del gobierno mexicano en lo tocante a los temas migratorios en territorio mexicano, se expone en primer término lo considerado por la CNDH en su *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*: este organismo alude que en la frontera norte tienen lugar expulsiones masivas de mexicanos indocumentados principalmente provenientes de Texas, en circunstancias que vulneran su integridad física y sus derechos humanos, y manifiesta que a pesar de que la solución a estos conflictos e injusticias está lejos de alcanzar, el gobierno federal se ha preocupado por establecer programas dedicados a la defensa de los derechos de los migrantes, por ejemplo los denominados “Programa Paisano”, “Grupos Beta” y el “Programa Integral de Protección al Migrante”; sin embargo, se han presentado a la CNDH repetidas denuncias de irregularidades cometidas por estos grupos o programas y de distintos cuerpos policíacos de los tres niveles de gobierno. También la Comisión señala que en cuanto a los esfuerzos por proteger a los menores que no viajan acompañados y que son mayores a 12 años no son aceptados en el DIF, expone además que no hay programas de atención y/o trato especializado a dichos menores que sean efectivos. Para finalizar con los comentarios expuestos por la CNDH, es el hecho de que crítica fuertemente el actuar del gobierno en la frontera sur del país, manifestando que es donde más abusos se cometen a los migrantes y que de estos abusos son responsables las autoridades mexicanas de todos los niveles, en combinación con distintas bandas de criminales citando particularmente a la llamada “mara salvatrucha”, concluyendo su crítica exteriorizando que la impunidad y el encubrimiento de estos abusos son permanentes, toda vez que la mayoría de los migrantes no tienen conocimiento a ciencia cierta de sus derechos y además no tienen la idea de cómo presentar una denuncia; y como punto más crítico el hecho de

que no existen datos precisos respecto al número de muertes o abusos de los que son objeto la comunidad migrante en dicha frontera.³⁰

Continuando con las críticas sobre la problemática para solucionar los conflictos de carácter migratorio del gobierno mexicano, es el turno de exponer lo que opinan algunos doctrinarios al respecto. En *Migración internacional y derechos humanos*, Jorge A. Bustamante expone en su libro que México es y será corresponsable de la muerte de mexicanos dentro y fuera del país, así como de la población migrante en el territorio mexicano hasta en tanto no deje de omitir de manera tan grave y significativa su propia responsabilidad de esas muertes. Igualmente describe el mismo autor que el gobierno mexicano durante varias décadas se ha mostrado incapaz de hacer algo firme en contra de la creciente vulnerabilidad de los mexicanos que residen de manera ilegal principalmente en los Estados Unidos.³¹ Una crítica muy relevante es la que ofrece Laura Ruiz García en *Derecho migratorio en México*, en cuanto a referir que el problema migratorio del país tiene mucho que ver con la brecha que existe entre la pobreza y la riqueza, con el alto índice de desempleo, lo que produce políticas migratorias “restrictivas y selectivas”, afirma esta autora que lo anterior denota que un libre mercado no se encuentra a la par del libre tránsito de personas, con la excepción de la Unión Europea.³² Esta autora enfatiza que el fenómeno migratorio es la consecuencia de otros factores sociales, económicos y culturales; proporcionando su propia reflexión en el sentido de que para ella, las políticas migratorias exitosas son las que siempre se fundamentan en factores reales de migración, y el problema para México no tenga éxito en su política migratoria es que no reconoce la realidad nacional, especialmente en lo que abarca la emigración y repatriación.

Por su parte, Adriana González Arias, académica del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos y colaboradora del Programa de Migración del Centro de Investigación y Formación Social en su artículo: “La política migratoria en México: proceso de estructuración y su aplicación ante la realidad”, critica fuertemente la regulación migratoria mexicana actual, toda vez que manifiesta que esta regulación no representa un cambio significativo en la vida de los migrantes dentro del territorio

³⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *supra* nota 8.

³¹ Bustamante, Jorge, *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM, 2002, p. 86.

³² Ruiz, Laura, Ruiz, Laura, *El derecho...*, *cit.*, nota 1, p. 29.

mexicano, sino por el contrario, esta población continúa siendo objeto de malos tratos con un alto grado de violencia generalizada, secuestros, desapariciones, reclutamiento por parte del crimen organizado entre otros delitos, y argumenta que la razón es debido a que persiste en ubicarse a la política migratoria como un tema solamente relacionado con la seguridad nacional y no como un apartado social y de desarrollo. Esta académica termina su crítica exponiendo que el país dejó pendiente en su regulación migratoria asuntos como la legislación sobre los mexicanos en el exterior, por ejemplo la defensa de los mexicanos migrantes en Estados Unidos.³³ Por último citaré la crítica de Heriberto Ochoa Tirado respecto a la violación sistemática de los derechos de los migrantes, en su artículo publicado en la *Revista Compromiso*, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este autor al citar a Franco Avicoli, encargado del Centro Internacional de Estudios Multidisciplinarios Italia-México, A. C., expone que a pesar del gran flujo de migrantes en grandes países, éstos en su mayoría no han logrado un reconocimiento formal y jurídico con lo que se encuentran así en desventaja; para estos países dice el autor: los derechos humanos universales son “letra muerta” puesto que no los respetan.³⁴

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva, el presente análisis legislativo a la Ley Migratoria mexicana, representa ser un tema que hoy en día resulta muy significativo y controversial, toda vez que este ordenamiento jurídico involucra los derechos humanos más fundamentales de toda persona, como lo es la vida e integridad, su dignidad, diversos derechos inalienables como la libertad de tránsito y la no criminalización por su sola calidad migratoria.

De esta investigación se puede desprender que en México se ha buscado en los últimos años rescatar el tema migratorio, que cabe reflexionar se tuvo secuestrado por más de 30 años en una arcaica Ley General de Población; el gobierno mexicano con esta reforma, se preocupó un poco,

³³ Centro de Investigación y Formación Social “La política migratoria en México: proceso de estructuración y su aplicación ante la realidad”, 16 de octubre de 2012, <http://blogs.iteso.mx/cifs/2012/10/16/la-politica-migratoria-en-Mexico-proceso-de-estructuracion-y-su-aplicacion-ante-la-realidad/> (consultada el 4 de noviembre de 2012).

³⁴ Ochoa, Heriberto, “Los migrantes sufren sistemáticamente violación a sus derechos”, *Revista Compromiso de la SCJN*, México, año 11, núm. 34, agosto de 2012, pp. 20 y 21.

tal vez en proteger los derechos de los migrantes en territorio mexicano, acordándose poco de los connacionales inmigrantes en los Estados Unidos, dentro de la reciente Ley de Migración y su controvertido Reglamento; sin embargo, de acuerdo a las cifras y diversas opiniones expuestas con antelación, es mucho lo que quedó en el “tintero”, lo que se quedó a deber en cuanto a una política migratoria eficaz y exitosa. Siendo optimistas, tal vez lo que el gobierno quiso hacer fue una reforma “a cuentagotas” que ojalá refleje al pasar los años un inmejorable comienzo de lo que está por venir, de nuevas leyes que se generarán al respecto y de los programas que en el futuro se establecerán para colaborar con las leyes mexicanas migratorias. Al menos ya se dio el primer paso y se le está dando la atención y la defensa a los migrantes que en muchas décadas atrás, no había sucedido. Al finalizar este estudio legislativo se puede quedar como reflexión que el gobierno mexicano debe estudiar y combatir fuertemente la figura de la corrupción en México, la cual en mi parecer según los datos antes expuestos y que además es de opinión generalizada en el país, representa el primer y más grande obstáculo para lograr una Ley Migratoria justa, y no sólo enfocada a la aplicación del derecho, como un “mero trámite administrativo”. Se debe visualizar en el futuro a la política migratoria partiendo de la consideración y ataque de las problemáticas sociales, culturales y económicas enfocadas en la nueva apertura hacia el comercio mundial; apegado lo anterior al cumplimiento de los diversos instrumentos internacionales suscritos por México sobre la protección de los derechos humanos de las personas y que esto sea ejecutado con certeza y no sólo como resultado a una presión política.

VII. REFERENCIAS

1. *Monografías*

ANDRADE, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Oxford, 2011.

BUSTAMANTE, Jorge, *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM, 2002.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2007.

RUIZ, Laura, *El derecho migratorio en México*, México, Porrúa, 2005.

2. *Artículos*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN SOCIAL, “La política migratoria en México: proceso de estructuración y su aplicación ante la realidad”, 16 de octubre de 2012, <http://blogs.iteso.mx/cifs/2012/10/16/la-politica-migratoria-en-México-proceso-de-estructuración-y-su-aplicacion-ante-la-realidad/>

OCHOA, Heriberto, “Los migrantes sufren sistemáticamente violación a sus derechos”, *Revista Compromiso de la SCJN*, México, año 11, núm. 34, agosto de 2012.

3. *Fuentes electrónicas*

Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Migración, 25 de mayo de 2012, en línea: <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>

Leyes federales y del Distrito Federal, Ley de Nacionalidad, 23 de abril de 2012, en línea: <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>

Leyes federales y del Distrito Federal, Ley General de Población, 9 de abril de 2012, en línea: <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>

Leyes federales y del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Migración, 28 de septiembre de 2012, en línea: <http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>