

Protección social participativa para migrantes en México

Gabriela Mendizábal Bermúdez | Emmanuel López Pérez
(coordinadores)



Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Protección social participativa para migrantes en México

Gabriela Mendizábal Bermúdez | Emmanuel López Pérez
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Protección social participativa para migrantes en México / Gabriela Mendizábal Bermúdez, Emmanuel López Pérez (coordinadores). - - Primera edición. - - México : Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2024.

437 páginas

ISBN 978-607-8951-40-6

1. Inmigrantes indocumentados – México – Condiciones Sociales 2. Defensa de los Derechos Humanos – México 3. Inmigrantes, Servicios para – México

LCC JV7402

DC 325.72

Esta obra forma parte de los productos entregables del proyecto de investigación No. 78906 denominado “Protección social participativa para migrantes en México”, financiado por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), en la convocatoria Ciencia de Frontera 2019.

Esta publicación fue dictaminada por pares académicos bajo la modalidad doble ciego.

Protección social participativa para migrantes en México

Gabriela Mendizábal Bermúdez

Emmanuel López Pérez

(coords.)

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Av. Universidad 1001, col. Chamilpa

CP 62209, Cuernavaca, Morelos

publicaciones@uaem.mx

libros.uaem.mx

Diseño de portada: Lizbeth Zenteno

Revisión de textos: Diana Soto

Formación: Rosario Avilés y Jorge A. Bautista

Imágenes de portada: Freepik

ISBN: 978-607-8951-40-6

DOI: 10.30973/2024/proteccion_participativa

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License



Hecho en México / *Made in Mexico*

Índice

Prólogo, 9

Introducción, 17

PRIMERA PARTE

Marco teórico de la protección social participativa

- 31 **CAPÍTULO I**
Participación social y derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular
GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ
- 91 **CAPÍTULO II**
Perspectiva convencional del derecho humano a la participación social
CAROLINA AGUILAR RAMOS
- 125 **CAPÍTULO III**
Justiciabilidad para migrantes en situación migratoria irregular
CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR

SEGUNDA PARTE

Diagnóstico de la participación social de migrantes

- 159** **CAPÍTULO IV**
**Abordaje cuantitativo del instrumento
sobre la participación social de los
migrantes**

GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ
ANA ESTHER ESCALANTE FERRER
EMMANUEL LÓPEZ PÉREZ

TERCERA PARTE

Propuestas legislativas progresivas y razonables para salvaguardar los derechos humanos de las personas en situación migratoria irregular en México

- 189** **CAPÍTULO V**
**El derecho a la protección de la salud
para las personas en situación migratoria
irregular en México**

JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO
JOAN CLAUDIA JOFRE RUIZ

- 233** **CAPÍTULO VI**
**Educación de niños, niñas y adolescentes
en situación migratoria irregular:
propuesta legislativa para garantizar su
derecho a la educación**

ANA ESTHER ESCALANTE FERRER
JUAN FRANCISCO ASTUDILLO TENORIO

- 281** **CAPÍTULO VII**
**Propuesta legislativa en materia de
vivienda adecuada para las personas
migrantes en situación irregular en México**

MARÍA SALOMÉ MAGAÑA MARTÍNEZ

- 323 **CAPÍTULO VIII**
**El derecho a la seguridad social de
personas en situación migratoria irregular**
GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ
BRENDA TUFÍÑO GÓMEZ
- 359 **CAPÍTULO IX**
**El derecho humano al trabajo decente
de las personas en situación migratoria
irregular**
JESÚS RODRÍGUEZ CEBREROS
- 391 **CAPÍTULO X**
**Alimentación de las personas en
situación migratoria irregular en su
tránsito por los Estados Unidos
Mexicanos**
YOLANDA SOSA Y SILVA GARCÍA

Principales conclusiones de la obra, 427

Prólogo

El fenómeno migratorio destaca como una de las realidades humanas más complejas de nuestro tiempo. La movilidad humana va mucho más allá del tránsito de personas de un lugar a otro, encierra historias de lucha, esperanza y la búsqueda incansable de una mejor vida y destino. Se trata de una realidad mundial que ha ido en constante aumento; según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, actualmente cerca de 300 millones de personas viven en un lugar distinto al que nacieron.

Desafortunadamente, en nuestra región y en otras latitudes, la violencia y el riesgo a perder la vida por amenazas de grupos criminales y pandillas son cada vez más grandes, así como las extorsiones y el reclutamiento forzado por el crimen organizado, lo que obliga a más personas y familias enteras a huir. También la persecución política, el cambio climático, la insuficiencia alimentaria y los desastres naturales son factores de empuje presentes en las realidades migrantes de las últimas décadas.

En el caso de México, desde hace algunos años se han visto cambios importantes respecto al fenómeno migratorio. A pesar de que históricamente hemos sido un país que convive

con todas las caras de la migración: expulsión, tránsito, recepción, retorno y desplazamiento interno, desde que Donald Trump llegó a la presidencia de Estados Unidos en 2017, las amenazas, el lenguaje xenófobo y racista, así como las políticas y acuerdos que su gobierno puso en marcha con México, convirtieron a nuestro país no solo en un lugar de tránsito para Estados Unidos de América, sino en una opción para permanecer. De tal forma, pasamos de tener poco más de 14 mil solicitudes de refugio en 2017 a cerrar el 2023 con más de 140 mil. Si bien estas cifras reflejan también la realidad de una gran cantidad de personas que solicitan el refugio únicamente como un medio para tramitar su tarjeta de tránsito humanitario y así intentar llegar a la frontera norte, muchos otros, ante las crecientes dificultades para entrar a Estados Unidos de América, han empezado a ver a nuestro país como una opción de destino.

Respecto de la transformación que ha sufrido el fenómeno migratorio en nuestro país, este libro aborda de manera profunda el tránsito de una migración que antes se daba principalmente de forma individual y en goteo, a una movilidad cada vez más formada por núcleos familiares. Una migración que desde 2018, como la presente obra lo señala, se da muchas veces en forma de caravanas en las que niños, niñas y mujeres ocupan un lugar central.

En este contexto, el presente libro se erige como un faro de conocimiento, pues aborda integral y profundamente los desafíos que enfrentan las personas en situación migratoria irregular en México, al tiempo de proponer cambios legales puntuales y soluciones concretas para hacer valer el derecho al acceso de esta población a la participación social, la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social y la alimentación

Esta obra entrelaza el rigor académico con la sensibilidad humana. Se estructura en tres partes fundamentales: un marco teórico que versa de forma detallada sobre el derecho a la participación y a que las voces de las y los migrantes sean también escuchadas y consideradas en el diseño de las políticas y acciones públicas relacionadas con su atención, el diagnóstico de la realidad migratoria, a través de diversas encuestas y el acercamiento directo en distintas partes del país al fenómeno y la realidad que viven muchas personas migrantes, y finalmente cierra con una sección de propuestas legislativas progresivas y transversales. Además, presenta una mirada integral de los derechos, necesidades y justicia necesaria en torno al tema migratorio en nuestro país, a partir de un trabajo de campo y una mirada constante a lo que sucede desde diversas aristas del fenómeno migratorio.

Este libro no solo aborda los desafíos actuales en materia migratoria, también propone soluciones basadas en la participación activa de los migrantes en la formulación de políticas que afectan directamente su vida. A través de una metodología innovadora que enfatiza la consulta participativa, esta obra se convierte en un aporte significativo para mejorar las condiciones de las y los migrantes en México, garantizando sus derechos humanos fundamentales. Desde Agenda Migrante, la coalición de organizaciones pro migrantes que tengo el honor de coordinar, destacamos siempre la necesidad de incluir de forma directa en el diálogo, en la interlocución con otros actores y en la definición de la acción gubernamental y legislativa relacionada con el tema de la movilidad humana a las personas migrantes, por ello, celebramos la metodología, el acercamiento y la sistematización que los distintos autores llevaron a cabo con esta población para realizar este volumen

con propuestas que corresponden a las necesidades más apremiantes del momento en la materia.

Esta obra aparece en un momento crucial, cuando la región de las Américas enfrenta retos migratorios sin precedentes y en el contexto electoral de un año en el que tanto México como Estados Unidos de América elegirán un nuevo gobierno. La presión ejercida por Estados Unidos de América sobre México en temas migratorios, hecho descrito detalladamente en uno de los capítulos, plantea la urgente necesidad de una reflexión profunda a nivel regional y nacional. Algunas de las políticas implementadas por nuestros vecinos del norte en los últimos años violan los principios humanitarios internacionales e incluso las normativas nacionales del refugio en Estados Unidos de América. Ejemplo de ello es el programa Permanece en México (*Remain in Mexico*), que hizo que cerca de 75 mil personas solicitantes de la figura humanitaria del refugio en la Unión Americana esperarán sus procesos del lado mexicano, o el Título 42, que con pretexto de la pandemia retornó a miles de migrantes de siete nacionalidades distintas a México. Repensar este contexto y gestionar la presión del vecino país del norte es urgente. Además, hacerlo con las herramientas adecuadas para ello, como el presente estudio, es necesario.

Uno de los aspectos más destacables y oportunos de la obra es el enfoque que uno de los capítulos hace acerca de la población más vulnerable del fenómeno migratorio: la niñez migrante. Al abordar el acceso a la educación como un derecho humano esencial, el texto resalta la importancia de garantizarle a los niños la oportunidad para su desarrollo integral y hacer valer así el interés superior de la niñez. En un mundo donde la niñez migrante a menudo se ve atrapada en el cruce

de políticas restrictivas y contextos hostiles, este libro constituye un recordatorio vital de nuestra responsabilidad colectiva para proteger y promover los derechos de todos los migrantes, especialmente los de los más jóvenes. Esta obra nos invita a participar en la construcción de una sociedad más incluyente y justa, donde la dignidad y los derechos de los migrantes sean respetados y defendidos.

Asimismo, el crecimiento significativo en los flujos migrantes que transitan y permanecen en nuestro territorio ponen de manifiesto la necesidad de contar con un modelo seguro, ordenado, humano y productivo. Por ello, el capítulo relacionado con la inclusión laboral de las personas en movilidad resulta particularmente vigente. De cara al fenómeno del *nearshoring* y de frente a los más de 1.2 millones de puestos vacantes en el sector privado en nuestro país, la inclusión de personas migrantes en estrategias de gobierno es no solo deseable, sino necesaria. El modelo de inclusión laboral y financiero de este sector puede responder a esta necesidad de mano de obra, siempre y cuando se garantice la protección y el respeto de sus derechos laborales.

Para que los individuos puedan ejercer efectivamente sus derechos, es crucial que los Estados vayan más allá de la promulgación de disposiciones legales, emprendiendo acciones concretas que faciliten el acceso real a estos derechos. En el contexto laboral, esto implica asegurar condiciones de trabajo seguras, dignas y apegadas al derecho; libres de prácticas abusivas como salarios injustos, trabajo sin garantía de salario mínimo, o violaciones a las normativas de jornadas laborales y descansos. Es imperativo abordar las barreras legales, administrativas y los estigmas sociales que limitan el empleo de los migrantes en el mercado laboral formal, especialmente de

aquellos con estatus migratorio irregular. La garantía del derecho humano al trabajo digno no solo beneficia a los trabajadores, sino que contribuye a la productividad y la estabilidad social y económica de las entidades en las que se encuentran, al tiempo de constituir una respuesta concreta para atender los desafíos del *nearshoring* y la demanda laboral.

Este libro aporta al debate académico y político sobre la migración indocumentada, al tiempo de sensibilizar sobre la urgente necesidad de políticas públicas inclusivas que reconozcan la dignidad y los derechos de las personas migrantes. Es un llamado a la acción para todos los actores involucrados: gobiernos, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y los propios migrantes, para construir juntos un marco de coexistencia que se funde en el respeto, la equidad y la justicia. Así pues, esta obra invita al lector a sumergirse en las páginas que siguen, no solo como un ejercicio intelectual, sino como un compromiso ético con una de las cuestiones más relevantes de nuestro tiempo: la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Es un volumen imprescindible para quienes buscan entender —y actuar— ante la complejidad de la migración en nuestro mundo contemporáneo.

Buscar el bienestar de los migrantes trasciende el acto de solidaridad para convertirse en una evidencia tangible de nuestra adhesión a los valores fundamentales de los derechos humanos. Subraya la necesidad crítica de implementar reformas legislativas en México, que a la par de políticas públicas eficaces garanticen los derechos de las personas en movilidad. Tales cambios son indispensables para pasar del compromiso a acciones concretas que aseguren el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, consolidando así

el tejido moral y ético de la nación. Al respecto, cabe reconocer el trabajo de la red de investigadores multidisciplinar integrada por expertos en materia migratoria de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), por aportar en un momento tan necesario esta importante reflexión y propuesta en materia migratoria.

Eunice Rendón

COORDINADORA DE AGENDA MIGRANTE

Introducción

La migración es un fenómeno de gran complejidad que ha definido la historia de la humanidad.¹ A finales del siglo XX² y el siglo actual, la migración se ha intensificado a nivel global, destacando México como país de origen, tránsito y destino de migrantes.³

La migración, como lo refiere Naciones Unidas, desafía a los países y sociedades a abordar cuestiones multifacéticas relacionadas con la justicia, la economía, la política, la cultura y, por supuesto, el respeto de los derechos humanos.⁴

México se encuentra en una posición geográfica única, siendo tanto un país de origen de emigrantes hacia Estados

¹ Castañeda Díaz, María del Socorro, “De lo filosófico a lo social: las facetas de la migración en el contexto de la globalización”, *Destacados*, núm. 59, 2019. Gutiérrez Silva, José Manuel, *et. al.*, “Migración: Contexto, impacto y desafío. Una reflexión teórica”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XXVI, núm. 2, pp. 299-313, 2020.

² Principios de 1970.

³ Nexus Interamerican Consulting Services, *Evaluación de las intervenciones en materia de migración en México, Guatemala, Honduras y El Salvador Informe País: México*, UNICEF, en: <https://www.unicef.org/lac/media/34121/file/Evaluacion-de-las-intervenciones-en-materia-de-migracion-en-mexico.pdf>, consultado el 12 de enero de 2024.

⁴ Naciones Unidas, *Migración y Derechos Humanos*, OHCHR, 2022, en: <https://www.ohchr.org/es/migration>, consultado el 11 de enero de 2024.

Estados Unidos de América, como una nación de tránsito que tiene que afrontar las oleadas de personas provenientes de América Central, del Sur, Asia y África, pues forma parte de la ruta migratoria para poder llegar a Estados Unidos de América y, por último, un país de destino.

Este fenómeno ha tenido gran auge en los últimos años (de 2018 en adelante),⁵ generando diversas problemáticas sociales y políticas tanto para los países que están involucrados, como para las personas migrantes que deciden dejar sus países de origen en busca de mejores condiciones de vida. Un claro ejemplo son las caravanas de migrantes que iniciaron en 2018, cuando se encontraron personas del continente americano y de otros continentes del mundo, y se reunieron en la frontera sur de México para poder cruzarla de manera masiva e introducirse al país, con la finalidad de llegar a Estados Unidos de América.

Este hecho resulta alarmante, ya que las personas con una situación migratoria irregular quedan expuestas a la violación sistemática de sus derechos humanos tanto por el propio Estado, como por la sociedad, en específico sus derechos humanos sociales, siendo aquéllos que se encuentran íntimamente ligados a la dignidad de la persona, indispensables para tener condiciones de vida adecuadas como: la atención a la salud, el trabajo, la alimentación, la seguridad social, el acceso a la educación, entre otros.

Los derechos humanos y la migración están intrínsecamente vinculados, ya que todas las personas, independientemente de su origen o situación migratoria, tienen derechos fundamentales que deben ser respetados y protegidos. Por

⁵Con el inicio de las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica para cruzar hacia Estados Unidos de América.

ello, la existencia de múltiples instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, se establecen principios generales que se aplican a todas las personas, incluidas aquéllas que están en tránsito o cruzan fronteras en busca de mejores condiciones de vida.

Los Estados y las sociedades deben respetar y garantizar estos derechos, independientemente de su condición de migrante, e implementar políticas que promuevan la inclusión y el respeto a la dignidad humana, además de que protejan a los grupos más vulnerables, como los refugiados y solicitantes de asilo. La gestión de la migración debe tener una perspectiva de derechos humanos que reconozca la contribución positiva que hacen los migrantes a las sociedades de acogida y que garantice sus derechos fundamentales.

Ciertamente, algunos Estados han implementado programas sociales para el otorgamiento de prestaciones que derivan de derechos humanos sociales, sin embargo, la realidad es que las personas en situación migratoria irregular no tienen voz ni representación para ser sujetos de derechos, lo que les impide, en algunas ocasiones, ejercer sus propios derechos humanos ante los gobiernos indolentes de los países a los que arriban, por lo que se plantea la interrogante: ¿Qué es lo que quieren y necesitan las personas en situación migratoria irregular que llegan a México?

En ese sentido, con el fin de comprender las necesidades y las opiniones de la población, algunos países han establecido figuras legales de *participación ciudadana* en las que los ciudadanos han logrado incorporarse y, a menudo, tomar la iniciativa en la solución de problemas específicos, principalmente para proyectos de infraestructura, medio ambiente o como lo

muestran los recientes logros, en el presupuesto participativo en México.

Sin embargo, estas iniciativas son impulsadas por quienes son legalmente reconocidos como ciudadanos con base en las leyes migratorias, o bien son extranjeros con residencia legal; por ende, si los migrantes en situación migratoria irregular no gozan de derechos de ciudadanía en suelo mexicano y carecen de una estancia legal, vale la pena preguntarse ¿cómo se pueden entender las necesidades específicas de las personas en situación migratoria irregular si carecen de mecanismos que permitan darles voz?

Es por ello que, impulsados con el propósito de encontrar una solución a las necesidades que requieren los migrantes, se deben establecer mecanismos que les den voz ante las autoridades y la propia sociedad, un ejemplo de ello es la participación social, un mecanismo que los colectivos sociales poseen para ser escuchados y tomados en cuenta en la configuración y la toma de decisiones de la vida pública respecto de temas que le repercuten de manera directa o indirecta al colectivo en cuestión aun y a pesar de no ser debidamente reconocidos como ciudadanos por la ley.

De este modo, en 2018 se convocó a la red de investigadores multidisciplinar integrada por expertos en el tema de migración, derechos humanos y sociales de tres universidades del país: la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), para establecer un marco de acción e implementar un proyecto de investigación que tuviera como objetivo desarrollar una propuesta integral que mejore las condiciones de las personas migrantes en México garantizando sus derechos humanos

sociales: educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad social y trabajo, a través de prestaciones de protección social, partiendo de la consulta participativa de los propios migrantes, generando a la vez una nueva metodología planteada por la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez: la participación del grupo social beneficiario en la construcción de la norma que permite su acceso a los derechos sociales.

En 2019, la red de investigadores multidisciplinar participó en la convocatoria de Ciencia de Frontera de 2019 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), hoy Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT), para generar las propuestas idóneas y darles voz a las personas en situación migratoria irregular en México para el otorgamiento de sus derechos sociales.

Es así como el proyecto denominado “Protección social participativa para migrantes en México” fue aprobado en la convocatoria en cuestión por el CONACYT para su financiación y desarrollo en un periodo de tres años, y quedó registrado con el número 78906 ante el Consejo.

Por lo anterior, esta obra colectiva de investigación forma parte de los productos entregables del proyecto de investigación 78906 denominado “Protección social participativa para migrantes en México” ante el CONAHCYT, el cual tiene como objetivo establecer un mecanismo idóneo para darles voz a las personas en situación migratoria irregular, resaltando la figura de protección social participativa como un enfoque innovador que se centra en la inclusión activa de las personas migrantes en la formulación, la implementación y la evaluación de políticas y programas destinados a satisfacer sus necesidades y derechos sociales.

La selección de los trabajos se realizó a través de una convocatoria pública y la dictaminación de los trabajos quedó a cargo de Dirección de Publicaciones y Divulgación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos mediante el método de pares ciegos. El resultado de este es que de los más de 20 trabajos de investigación presentados solo fueron admitidos 10, los cuales integran el mismo número de capítulos.

En ese sentido, este trabajo de investigación se conforma por cuatro apartados que a continuación se enumeran.

En la parte I, denominada “Marco teórico de la protección social participativa” se establecen los aspectos básicos teóricos-conceptuales que involucran la protección social participativa desde las teorías y los instrumentos nacionales e internacionales que respaldan esta nueva metodología, consistente en la acción de participar para construir normas y políticas públicas que repercutan en un colectivo social. Este apartado se encuentra integrado por los siguientes capítulos:

En el capítulo primero, titulado “Participación social y derechos sociales de los migrantes en situación migratoria irregular”, de la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, coordinadora de esta obra, se establecen la definición, los alcances, la diferencia y la importancia de la protección social participativa en México, término acuñado por la autora para establecerlo como un mecanismo de participación que permita dar voz a colectivos sociales que no son reconocidos por la ley, en específico a las personas en situación migratoria irregular, así como su relevancia en el respeto y el otorgamiento de sus derechos sociales.

El segundo capítulo, denominado “Perspectiva convencional del derecho humano a la participación social”, a cargo de la Dra. Carolina Aguilar Ramos, se centra en la importancia

de la participación social como un derecho humano fundamental y su reconocimiento a nivel nacional e internacional. La autora establece argumentos que respalden la consideración de la participación social como un auténtico derecho humano de rango convencional, basándose en tres categorías de análisis: las múltiples dimensiones de la participación, las disposiciones normativas nacionales e internacionales relacionadas, y la evaluación de la convencionalidad y la obligatoriedad de los tratados internacionales ratificados por México.

Por último, en este apartado tenemos el tercer capítulo titulado “Justiciabilidad para migrantes en situación irregular” escrito por la Dra. Clara Elizabeth Soto Castor, el cual aborda la vulnerabilidad de las personas migrantes debido a la falta de protección, así como las barreras y la discriminación que enfrentan en su acceso a la justicia. El enfoque principal es determinar el papel de los tribunales y el juicio de amparo en la protección de los derechos de las personas en situación migratoria irregular, con el objetivo de garantizar su acceso a los derechos sociales como el de la seguridad social.

La parte II de la obra se denomina “Diagnóstico de la participación social de migrantes”, en la que se establecen los parámetros y la metodología cuantitativa para el trabajo de campo consistente en la aplicación de encuestas a las personas en situación migratoria irregular en México.

El capítulo de este apartado se titula “Abordaje cuantitativo del instrumento sobre la participación social de los migrantes”, a cargo de la Dra. Ana Esther Escalante Ferrer y los que suscribimos la presente introducción, dicho capítulo establece la metodología, la muestra, la descripción y el instrumento que se aplicó en tres zonas geográficas de México: Centro (Ciudad de México), Sur (Tapachula, Chiapas)

y Norte (Mexicali, Baja California), esto con el objetivo de conocer cuáles son las necesidades de las personas migrantes y comprender los requerimientos tan cambiantes y diferentes dependiendo su ubicación, tiempo de estancia en el país y la meta que tienen cada persona con la finalidad de demostrar esa necesidad de escuchar de viva voz las exigencias de la población objetiva de los programas y políticas públicas implementadas por el Estado mexicano direccionadas al otorgamiento de algún derecho social.

Cabe resaltar que este instrumento y su aplicación permitió que los trabajos integrados en la parte tercera de esta obra colectiva tuvieran los insumos cualitativos para el desarrollo cuantitativo de cada uno de los capítulos en cuestión.

La parte III de esta obra colectiva se denomina “Propuestas legislativas progresivas y razonables para salvaguardar los derechos humanos de las personas en situación migratoria irregular en México”, y está integrada por seis capítulos. En cada uno de estos se analiza un derecho social específico y su otorgamiento o deficiencia a las personas en situación migratoria irregular, estos derechos son: salud, educación, seguridad social, trabajo, vivienda y alimentación. Cabe mencionar que cada capítulo toma como base para su análisis el instrumento consistente en las encuestas aplicadas en el centro, sur y norte del país a las personas en situación migratoria irregular para que, una vez desarrollado su análisis cualitativo, se concluya con una propuesta legislativa progresiva para salvaguardar el derecho humano social correspondiente a este grupo vulnerable. En ese contexto los capítulos son:

El primer capítulo del apartado se denomina “El derecho a la protección de la salud para las personas en situación migratoria irregular en México” a cargo del Dr. Juan Manuel

Ortega Maldonado y la Lic. Joan Claudia Jofre Ruiz, el cual destaca el enfoque en los derechos humanos en la legislación, lo que incluye el derecho a la salud para los migrantes, y cómo la mera solicitud de reconocimiento como refugiado evita la deportación y otorga acceso a los servicios públicos, incluidos los de salud. El capítulo se dedica a analizar si el derecho a la salud puede estar sujeto a restricciones administrativas y de control, sosteniendo que no debe limitarse por requisitos irracionales o subjetivos como la condición migratoria.

El segundo capítulo titulado “Educación de niños, niñas y adolescentes en situación migratoria irregular: propuesta legislativa para garantizar su derecho a la educación”, desarrollado por la Dra. Ana Esther Escalante Ferrer y el Dr. Juan Francisco Astudillo Tenorio, se centra en el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en tránsito en el país. También se destaca que la migración es un proceso impulsado por desigualdades económicas y la búsqueda de movilidad social, así como la necesidad de huir de la violencia en sus países de origen, y se enfatiza la importancia de garantizar su derecho a la educación. Por último, propone una modificación a la Ley General de Educación, para que tome en cuenta a las personas en tránsito o permanencia en México.

El tercer capítulo nombrado “Propuesta legislativa en materia de vivienda adecuada para las personas en situación migratoria irregular en México” desarrollado por la Dra. María Salomé Magaña Martínez, en el que se aborda la problemática de la movilidad humana en México, especialmente en el contexto de la migración irregular, y propone una reforma integral que garantice el derecho a una vivienda digna para los migrantes en tránsito por el territorio nacional.

El cuarto capítulo del apartado se denomina “El derecho a la seguridad social de migrantes en situación irregular”, escrito por la Dra. Brenda Tufiño Gómez y la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, explora la relación entre el derecho a la seguridad social y las necesidades de quienes han emigrado en busca de mejores oportunidades. También analiza los desafíos que enfrentan los migrantes para acceder a la seguridad social, tanto relacionados con su condición migratoria como con el sistema mexicano. El capítulo reconoce la importancia de garantizar un nivel de vida adecuado en la migración y propone reformas a leyes clave con el objetivo de ampliar la protección a personas no nacionales en México.

El penúltimo capítulo de este apartado se encuentra a cargo del Dr. Jesús Rodríguez Cebreros, titulado “El derecho humano al trabajo decente de los migrantes en situación migratoria irregular”, desarrolla la situación de los migrantes en la frontera norte, específicamente en ciudades como Mexicali y Tijuana, donde aquéllos con estatus migratorio irregular enfrentan condiciones laborales informales y precarias, violando sus derechos humanos laborales culminado con una propuesta jurídica para el otorgamiento del derecho laboral a las personas en situación migratoria irregular en México.

Por último, el capítulo titulado “Alimentación de los migrantes en situación migratoria irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos” a cargo de la Dra. Yolanda Silva y Sosa, establece una exploración inicial la garantía del derecho humano a la alimentación para los migrantes en situación migratoria irregular en tránsito por México, concluyendo con una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Migración que garantice este derecho humano social.

En la última sección se presentan las “Principales conclusiones de la obra” en dos secciones: la primera desde la protección social participativa y la segunda respecto de los derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular.

Este volumen se erige como un valioso aporte al campo académico y al diálogo político-social sobre la migración en México, y aspira a promover una sociedad más inclusiva, justa y respetuosa de los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su origen o condición migratoria, a través de la visibilización de la problemática existente en el tema y la necesidad de adecuar marcos normativos que permitan generar mecanismos para dar voz a las personas migrantes y configurar políticas y programas sociales direccionados a garantizar derechos sociales al propio grupo beneficiario.

La migración es un fenómeno inherente al ser humano, por lo que convivir con ésta debe ser una realidad donde los Estados y las sociedades tendrán que adecuarse, pues al final de todo migrar es un derecho que tiene un objetivo claro: mejorar las condiciones de vida de las personas.

Gabriela Mendizábal Bermúdez

Emmanuel López Pérez

COORDINADORES



PRIMERA PARTE

Marco teórico de la protección social participativa



Participación social y derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular

GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco conceptual: participación social vs. participación ciudadana. III. Marco histórico. IV. Participación social de migrantes. V. Conclusiones. VI. Fuentes de investigación.

I. Introducción

La globalización ha tenido muchas consecuencias. Por ejemplo, se agilizó el intercambio de información, se aumentó el traslado de mercancías y también aumentaron los índices de migración, lo que ocasiona que los países receptores se vean constreñidos a otorgar prestaciones no solo humanitarias, sino también aquéllas derivadas de los derechos sociales, los cuales son derechos humanos y, en muchos países, derechos fundamentales.

Desafortunadamente, los países priorizan su cooperación internacional, primero, mediante acuerdos comerciales que

*Doctora en Derecho por la Universidad de Viena, Austria. Profesora investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, nivel II. Correo electrónico: mgabriela@uaem.mx. <https://orcid.org/0000-0003-3681-4025>

facilitan el intercambio de bienes y servicios; segundo, en cooperación de temas políticos, sociales, culturales, ambientales y, por supuesto, laborales, lo que fomenta el traslado de trabajadores y, por último, ratifican instrumentos internacionales para la regulación de la libre circulación de personas y la garantía de los derechos sociales. Sin embargo, aunque se den estas condiciones hay un vacío en la garantización de los derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular, ya que no cuentan con una certeza jurídica en su otorgamiento derivado de su calidad migratoria.

Si bien se han establecido algunos programas sociales de apoyo a los migrantes, la realidad es que no tienen voz ni representación ante los gobiernos de los países a los que arriban y, por lo mismo, no se conocen sus necesidades en su propia voz. A ello se suma que la base de cada programa social, seguro voluntario o prestación social (beneficios) debe ser la propia voluntad del futuro beneficiario, por lo que valdría la pena preguntarse: ¿Qué es lo que quieren y necesitan los migrantes irregulares en México?

En ese sentido, para conocer cuáles son las necesidades y las opiniones de la población, algunos países han desarrollado en diferentes niveles de gobierno y estructuras políticas figuras jurídicas de *participación ciudadana*, en las que los ciudadanos participan en la configuración de diversos aspectos de nuestra sociedad y, a menudo, toman la iniciativa para solucionar problemas específicos, especialmente proyectos de infraestructura, medio ambiente o el reciente logro en México del presupuesto participativo.

Esta participación tiene como base a los actores inmersos en ella: los ciudadanos y el gobierno unidos por diversos lazos que van desde la elección democrática de los represen-

tantes en el gobierno, el financiamiento del Estado por los propios ciudadanos, y el derecho legítimo de que los beneficiarios sean quienes sufren o disfrutan las acciones positivas o negativas del gobierno.

Sin embargo, estas iniciativas han sido impulsadas por quienes jurídicamente tienen la ciudadanía y son los beneficiarios directos de las acciones que impulsan, por lo tanto, con ese acto ciudadano manifiestan su voluntad. Luego, pese a la existencia de esta figura, nos encontramos con el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo se conocerán las necesidades específicas de los migrantes, si no gozan de derechos ciudadanos en el territorio mexicano?

Es por ello que en este capítulo nos ocuparemos de analizar las formas de participación de la población, para delimitar las que podrían ser aplicables a los migrantes en situación irregular.

En ese orden de ideas y siguiendo un método deductivo, este capítulo se compone de cinco apartados, siendo el primero esta introducción; el segundo el marco conceptual y la definición, los tipos, las semejanzas y las diferencias entre participación social y participación ciudadana; el tercero aborda el origen, la evolución y el desarrollo de la participación social; el cuarto analiza si existe la participación social de migrantes, efectos y alcances en relación con el cumplimiento de sus derechos sociales humanos, y el quinto capítulo finaliza con las respectivas conclusiones.

II. Marco conceptual: participación social vs. participación ciudadana

En los últimos 20 años en México se han implementado procesos de participación en los que la sociedad es pieza fundamental en la toma de decisiones que repercuten en diversos ámbitos, ya sea de manera directa o indirecta, por ejemplo, los consejos ciudadanos en materia de seguridad, así como en materia electoral a través del procedimiento de revocación de mandato.¹ Estos procesos de participación han generado la interacción y el involucramiento del colectivo social para ser partícipe en la construcción de instrumentos normativos o administrativos que atiendan sus necesidades específicas.

Uno de los conceptos utilizados para referir a estos procesos de decisiones es la participación ciudadana, sin embargo, nos enfrentamos a otro concepto que abre el debate respecto a saber si tenemos una misma forma de participar y, en su caso, cuál de estos tipos de participación repercute en las decisiones públicas.

En vista de que “participación” implica la inclusión de individuos en algo, subrayando la necesidad de motivación o interés, este análisis se centra en la participación ciudadana y social. Busca discernir las posibles diferencias o similitudes entre ambas, estableciendo una postura respecto a sus respectivos significados y alcances, con énfasis en el objeto de participación.

¹ Es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza. Instituto Nacional Electoral, *¿Qué es?*, INE, México, 2021, en: <https://www.ine.mx/revocacion-mandato/>, consultado el 20 de enero de 2022.

Participación ciudadana

La participación ciudadana se define como el “conjunto de acciones mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o simplemente, son de su interés”;² en ese sentido, en este tipo de participación los individuos conforman una acción colectiva y de forma activa toman parte de las decisiones que involucran la relación entre los individuos y el Estado, ya sea porque los asuntos públicos son de su interés por ser de su competencia o bien porque les causan alguna afectación o pudieran recibir algún beneficio.

Canto Manuel hace referencia a que la participación ciudadana son las “mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen”;³ por lo tanto, se debe destacar que la participación ciudadana es un derecho que puede ser ejercido por los ciudadanos, a través del cual se puede intervenir en los asuntos públicos que sean de interés colectivo, influyendo de esta manera en la toma de decisiones o en la forma que se

²Mario Espinoza, La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía, *Andamios*, 2009, vol. 5, núm. 10, pp. 71-109, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&nrm=iso, consultado el 18 de enero de 2022.

³Manuel Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Grupo Editorial Siglo XXI, México, 2010, p. 28, en: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcppp_eap.pdf, consultado el 18 de enero de 2022.

ejecutan, buscando con ello que el Estado cumpla de manera satisfactoria con sus obligaciones en determinado tópic.

Desde el aspecto normativo, la participación ciudadana se limita a determinados casos plasmados en los marcos normativos para dar “una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean”,⁴ como la intervención en aspectos que competen al municipio,⁵ al Sistema Nacional Anticorrupción,⁶ al proceso de revocación de mandato,⁷ entre otros.

En ese sentido, la participación ciudadana tiene un impacto en el ámbito público derivado de que la propia norma se lo faculta,⁸ como lo refiere Ziccardi, la participación ciudadana esta institucionalizada ya que se encuentra contenida en el marco legal y normativo,⁹ sin embargo, tiende a limitarse en

⁴ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Participación Ciudadana*, Cámara de Diputados, México, 2020, en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_pciudadana.htm#:~:text=Desde%20la%20perspectiva%20normativa%2C%20el,que%20%C3%A9stas%20designan%20o%20crean, consultado el 20 de enero de 2021.

⁵ Artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Artículo 113, fracción I-II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 34, fracción IX numeral 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ En refuerzo a lo anterior, el 11 de agosto de 2017 el Diario Oficial de la Federación publicó los Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017, consultado el 20 de enero de 2022.

⁹ *Cfr.*, Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1998, p. 31.

aquellos aspectos que jurídicamente le son permitidos por la norma. De lo anterior, Olvera Rivera la define como:

La intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana.¹⁰

En ese sentido, la participación ciudadana es cualquier forma de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y en los procesos de toma de decisiones, incluidas las elecciones, las votaciones y la participación en formatos participativos, delimitados por un instrumento normativo que repercuten en la administración pública dirigida por el propio Estado.

Por ejemplo, un diálogo con los ciudadanos tiene gran relevancia debido a que la sociedad posee una injerencia directa en el actuar con el Estado¹¹ referente a la toma de decisiones específicas.

¹⁰ Alberto Olvera Rivera, *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, INCIDE Social, México, 2006, p. 5. en: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olvera1.pdf>, consultado el 20 de enero de 2022.

¹¹ Cfr. Azucena Serrano Rodríguez, “La participación ciudadana en México” en *Estudios Políticos*, UNAM, núm. 34, 2015, p. 96. en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>, consultado el 20 de enero de 2022.

Participación social

La participación social es uno de los mecanismos mediante el cual los colectivos sociales tienen presencia en la configuración de políticas públicas en ámbitos diversos, con la salvedad de que este mecanismo no se encuentra anclado a un marco normativo que les faculte la interacción directa en las decisiones de la administración pública.

Por lo mismo, también se le conoce como un procedimiento de *participación sin base legal, participación informal, no reglamentada, facultativa o voluntaria*. Es decir, visto desde un aspecto normativo, la participación social no se encuentra institucionalizada, pues carece de un reconocimiento que vincule su actuar como un medio obligatorio para la reconfiguración de determinado tema.

En ese sentido, Villareal Martínez refiere que la participación social es aquella en la cual “los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales”.¹² Como lo menciona Ziccardi, “la participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos”¹³ mientras que la participación ciudadana es aquella en la que la sociedad posee una injerencia directa con el Estado teniendo una relación estrecha con la administración pública en diversos ámbitos como “los mecanismos de democracia directa (iniciativa de

¹² María Teresa Villarreal Martínez, *Participación ciudadana y políticas públicas*, 2010, p. 32, en: https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf, consultado el 20 de enero de 2022.

¹³ Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 29.

ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (*recall*) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana”.¹⁴

Por su parte, Sanabria Ramos hace referencia a que la participación social debe ser entendida como “los procesos sociales a través de los cuales los grupos, las organizaciones, las instituciones o los diferentes sectores (todos los actores sociales incluida la comunidad) intervienen en la identificación de problemas afines y se unen en una sólida alianza para diseñar, poner en práctica y evaluar las soluciones”.¹⁵

En ese mismo sentido, la participación social puede entenderse como “aquellas iniciativas sociales en las que las personas forman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su realización en la práctica, del manejo de estructuras de poder”¹⁶ es decir, que la organización que se logra a través de la participación social representa la suma de intereses individuales que la propia sociedad ha identificado como causas comunes, en una época y lugar determinado, reconociendo que a través de la unión de los intereses particulares, formando un frente común, será más fácil concretar o exigir su satisfacción, consiguiendo, con ello,

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Giselda Sanabria Ramos, “Participación Social y Comunitaria: Reflexiones”, *Revista Cubana Salud Pública*, núm. 2, vol. 27, pp. 89-95, en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0864-34662001000200002&script=sci_arttext&tlng=en, consultado el 5 de enero de 2022.

¹⁶ Frei Universität Berlin, *Participación social*, Alemania, 2020, en: https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/rot_partizipation/contexto/index.html, consultado el 18 de enero de 2022.

que estos grupos sociales se conviertan en estructuras que representan poder, y a través de su organización se consiga el cumplimiento y la satisfacción de los intereses sociales de una manera autónoma.

Es por ello que la participación social es entendida como “la interacción de unos individuos con otros, en situaciones y procesos más o menos estructurados, y que desarrollan una actividad con fines significativos dentro del sistema social”.¹⁷ De lo anterior se desprende que la participación permite que las personas como seres individuales se relacionen con sus semejantes y formen agrupaciones en las que se comparten temas o causas en común, las cuales pueden repercutir de manera positiva o negativa en la comunidad de la cual son integrantes, y que no que no podrían obtenerse de manera individual. Por lo mismo, es a través de esta participación social como se podría exigir su implementación al Estado.

Ahora bien, una vez plasmada la concepción de participación ciudadana y participación social, se desprende que una de las principales diferencias entre ambas es la institucionalización y la positivización, ya que la participación ciudadana se encuentra normada a través de marcos normativos específicos que regulan la materia y cómo puede operar esta figura, y en contraposición, la participación social no está ligada a una ley que faculte su ejercicio y su alcance es limitado al no tener un fundamento legal que genere un vínculo directo entre el Estado y la sociedad, para la intervención en la toma de decisiones en determinada materia. Asimismo, existen ca-

¹⁷ Antonio Alaminos *et al.* *Socialización, ideología y participación, Casos prácticos de análisis estructural de covarianzas*, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, España, p. 75, en: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2293/1/Casos.pdf>, consultado el 18 de enero de 2022.

racterísticas específicas que distinguen estas participaciones, las cuales se presentan a continuación.

Semejanzas y diferencias

Una vez dejando clara las definiciones que envuelven estas participaciones es necesario establecer sus semejanzas o diferencias a través de las características que presentan:

a) Características

Canales Sánchez establece que la participación ha sido “fundamentalmente un principio instrumental reivindicado por sectores y actores subordinados. Sin embargo, el concepto ha perdido especificidad debido a las múltiples connotaciones que se le han atribuido y a su utilización para las más variadas formas de actividad colectiva”,¹⁸ esto se puede ver de una manera clara a través de la diferenciación de participación ciudadana y participación social. Por lo anterior se esquematizan algunas de sus características, clasificadas en categorías de análisis que nos permitan definir los alcances de cada una de ellas.

¹⁸ Alejandro Canales Sánchez, “La participación social en educación: un dilema por resolver”, *Perfiles educativos*, núm. 113, vol. 28, México, 2006, p. 69.

Tabla 1.
Características de la participación social vs. participación ciudadana

Característica	Participación social	Participación ciudadana
Objeto	El objeto de la participación social es contribuir al ejercicio del derecho a la asociación y manifestación de la sociedad sea de una manera individual o colectiva.	Tiene como objeto garantizar la intervención de la ciudadanía en ámbitos que repercuten en la esfera pública y que son de interés social facultados por determinado marco legal.
Sujeto	<p>Acorde al número de participantes puede ser: individual o colectiva.</p> <p>La participación individual incluye los contactos particulares con funcionarios públicos, ya sea en forma personal o por medio de cartas, peticiones individuales, entre otras. Estas actividades implican poca presión, resultado individual, poca conflictividad y mucha iniciativa personal, no es necesaria la cooperación.¹⁹</p> <p>La participación colectiva se da a través de organizaciones o agrupaciones sociales que realizan peticiones en conjunto a la autoridad competente, para defender los intereses que tienen en común.</p>	<p>Acorde al número de participantes puede ser: individual o colectiva.</p> <p>La participación individual se caracteriza porque el ciudadano de manera directa realiza su participación sin la necesidad de la conformación de colectivos o agrupaciones. Por ejemplo, la participación en el ejercicio del voto.</p> <p>La participación colectiva se presenta a través de representantes o agrupaciones para el ejercicio de determinadas acciones. Por ejemplo, los consejos ciudadanos en materia de seguridad pública.</p>
Finalidad	<p>La defensa, la proposición y el mejoramiento de los intereses de una persona o de un colectivo social a través del ejercicio de los derechos de manifestación, reunión y petición consagrados en la constitución. De esa forma puede ser:</p> <p><i>De diálogo:</i> Las sociedades civiles fungen como un mecanismo de diálogo entre estos y el Estado que permita hacer llegar las inquietudes y peticiones que aquejan al colectivo para solicitar su atención por las autoridades.</p>	<p>La intervención de la ciudadanía en aspectos de interés público para la toma de decisiones en los ámbitos permitidos por la ley. De esa forma puede ser:</p> <p><i>Consultiva:</i> Para obtener retroalimentación del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones.</p> <p><i>Para involucrar a los ciudadanos:</i> Para trabajar directamente con la ciudadanía durante todo el proceso para garantizar que las preocupaciones y expectativas del público se entiendan y aborden de manera consistente.</p>

¹⁹José Enrique Molina Vega, Participación política y derechos humanos, CorteIDH, p. 17, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r08068-1.pdf>, consultado el 9 de febrero de 2022.

	<p><i>Informativa:</i> Brindar información objetiva para ayudar a la ciudadanía a comprender los problemas, alternativas, oportunidades y/o soluciones. Por ejemplo, los foros.</p>	<p><i>De cooperación:</i> Para asociarse con la ciudadanía en todos los aspectos de la toma de decisiones y ejecución del proceso, incluido el desarrollo de alternativas y la selección de soluciones preferidas.</p> <p><i>Informativa:</i> Brindar información objetiva para ayudar a la ciudadanía a comprender los problemas, alternativas, oportunidades y/o soluciones. Por ejemplo, los foros.</p> <p><i>Toma de decisiones:</i> Al formar parte en la toma de decisiones en ámbitos que lo faculte la ley, ejemplo de ello son aquellos consejos ciudadanos para la integración de políticas públicas encaminadas a atender aspectos de seguridad pública o electoral.</p> <p><i>De empoderamiento:</i> La decisión final está en manos de la ciudadanía. Por ejemplo, las decisiones democráticas.</p>
Condicionantes para las personas participantes	Cualquier persona puede ejercer la participación social, sin la necesidad de contar con un requisito específico para ello.	Tener derechos ciudadanos: mayoría de edad, capacidad jurídica y nacionalidad plenamente reconocida.
Naturaleza	La participación social tiene una naturaleza indirecta al no estar especificada de una manera clara en qué aspectos se pueden desarrollar, por ende, no depende de la autorización del Estado para su configuración, ²⁰ sino por el simple hecho de ejercer el derecho a la manifestación, reunión y petición.	La participación ciudadana cuenta con una naturaleza directa debido a estar regulada a través de una legislación determinada facultando su actuar en ámbitos determinados. ²¹
Institucionalidad	La participación social no se encuentra institucionalizada, es decir, que dentro de una legislación no se encuentra tipificada en qué ámbitos se puede desarrollar para tener una coerción en las tomas de decisiones en la esfera pública, pero sí el reconocimiento del derecho para ejercerlo.	La participación ciudadana si se encuentra institucionalizada, tiene un ámbito de aplicación regulado por una legislación específica que faculta su actuar en ámbitos determinados, ²² es decir, se encuentra regulado por los mecanismos gubernamentales establecidos.

²⁰ En el caso de México contemplado en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Secretaría de Educación y Cultura, op. cit.

²² Por ejemplo, aquellos regulados por la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el 12 de agosto de 2019.

Forma de organización	La participación social es organizada de manera autónoma por individuos o colectivos integrados por miembros que comparten características y necesidades en común haciéndolos perseguir un determinado fin. ²³ Por ejemplo, las marchas ciudadanas.	La participación ciudadana es organizada por las propias instituciones que mandata la ley y facultan el desarrollo de la participación ciudadana en un tema específico dejando su estructura a cargo de las normas aplicables. Por ejemplo, las elecciones gubernamentales.
Legalidad	Puede ser legal o ilegal: <i>Legal:</i> Son los actos y derechos contemplados en las normas, como el derecho a la manifestación y reunión que se encuentran contemplados como derechos fundamentales en la norma suprema del país.	Puede ser legal o ilegal: <i>Legal:</i> Las facultades que son consagradas por los ordenamientos legales correspondientes que fundamentan el actuar de la participación ciudadana, por ejemplo, el voto.
	<i>Illegal:</i> Son los actos contrarios a las normas, ejemplo de ello son los actos de violencia que contravengan el derecho a manifestación libre y pacífica en las marchas públicas.	<i>Illegales:</i> Son los actos que se contraponen con la legislación que faculta la participación ciudadana, como en el aspecto electoral, el que se puede configurar algún delito como el tráfico de influencias.
Legitimidad	A través del reconocimiento de los derechos de reunión y de asociación se legitima el actuar de los individuos que se configuran en organizaciones y asociaciones sociales.	Otorgado por la legislación que faculta la participación ciudadana en el ámbito específico determinado.
Derechos humanos en los que se fundamenta	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la asociación • Derecho a la reunión y manifestación • Derecho al acceso a la información pública • Derecho de petición 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la asociación • Derecho a la reunión y manifestación • Derecho al acceso a la información pública • Derecho a formar parte en cargos públicos • Derecho de asociación política
Remuneración	La participación social no implica la recepción de alguna remuneración por el ejercicio de este derecho, ya que surge a raíz de las organizaciones sociales que pretenden conseguir un objetivo específico y común entre los individuos que la conforma.	La participación ciudadana puede ser gratuita o con retribución dependiendo el ámbito para el cual se le faculte. ²⁴

²³ Cfi. Secretaría de Educación y Cultura, *¿Qué es la participación social?*, SEPyC, México, en: <https://www.sepyc.gob.mx/Programas/documentacion/Qu%C3%A9%20es%20la%20Participaci%C3%B3n%20Social.pdf>, consultado el 28 de enero de 2022.

²⁴ Por ejemplo, en tiempo electoral los funcionarios de casilla conformado por ciudadanos reciben una compensación económica por el desarrollo de sus funciones.

Estas características permiten dar pauta para generar una visión amplia respecto de los aspectos que distinguen a estos dos tipos de participación, aunque ambos tipos tiene su origen en derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales; sin embargo, sus alcances son distintos entre uno y otro, en gran medida por ese reconocimiento a través de los mecanismos gubernamentales para su regulación.

b) Tipos de participación

Tanto la participación ciudadana, como la participación social admiten subcategorías que se desprenden de las primeras, en ese sentido, se presentan las más importantes, sin realizar un análisis a profundidad de cada una, en atención a la extensión de este capítulo.

Participación ciudadana

Política

La participación política es un derecho humano fundamental que distingue a los sistemas democráticos de los Estados, es exclusiva de los ciudadanos permitiéndoles ocupar cargos públicos y formar parte en la toma de decisiones que repercutan en la sociedad en una esfera pública. De lo anterior, se establece que la participación política es “el conjunto de actividades, interacciones, comportamientos, acciones y actitudes que se dan al interior de una sociedad en forma individual o colectiva por parte de individuos, grupos, partidos e instituciones, las cuales van dirigidas a explicar, demandar, influir o

tomar parte en el proceso de decisiones políticas o, en el sentir de Easton, en el reparto autoritativo de valores”.²⁵

Esta forma de participación se configura a través de las actividades *de los ciudadanos destinada a influenciar las decisiones políticas* mediante los mecanismos establecidos por los marcos normativos que regulan la actividad política y electoral del país. Como lo establece Serrano, esta participación “ha permitido que los diversos regímenes políticos adopten determinadas modalidades en la construcción de la democracia”,²⁶ donde la participación ciudadana es indispensable. No obstante, este tipo de participación requiere el estatus jurídico migratorio de ciudadanía, por lo que está negada a los migrantes irregulares.

Presupuestaria

La participación ciudadana en materia presupuestaria, o mejor conocida como la conformación del presupuesto participativo, es el proceso por el cual los ciudadanos, en conjunto con las autoridades de manera directa, coordinada y en común acuerdo, establecen la asignación de recursos públicos para determinadas acciones. Este es el medio por el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el gobierno,²⁷ con la finalidad de que los ciudadanos se involucren en la optimización de su entorno

²⁵ Lya Fernández de Mantilla, “Algunas aproximaciones a la participación política”, en *Reflexión política*, núm. 1, vol. 1, Colombia, 1999, pp. 1-9.

²⁶ Jesús López Serrano, “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios políticos*, núm. 16, 2009, México, pp. 9-45.

²⁷ Cf. Instituto Electoral de la Ciudad de México, Presupuesto participativo, IECM, México, 2020, en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/>, consultado el 11 de febrero de 2022.

a través de “proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales”.²⁸

La configuración del presupuesto participativo debe estar enfocado al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes.²⁹ Si bien esta figura no está concebida para que participen los migrantes personalmente, sí puede incidir en esa problemática de la migración de forma indirecta a través de la participación de los ciudadanos miembros de comunidades que están envueltos en ese problema, principalmente en las fronteras norte y sur del país, en donde se hacían los migrantes irregulares.

Niveles de participación ciudadana

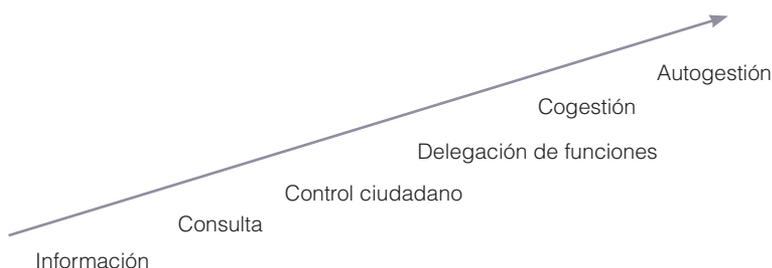
Ahora bien, se resalta que la participación ciudadana se puede manifestar a través de niveles que Bonilla y Cliche denominan: *escalera de la participación ciudadana*. Se trata de una escalera que refleja en qué grado y nivel la ciudadanía se involucra en este proceso tomando cinco categorías: información, consulta, control ciudadano, congestión y, autogestión.

Dicha escalera se ve representada en la siguiente imagen:

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

Gráfica 1.
Escalera de participación ciudadana



FUENTE: Martínez, Juliana y equipo de la Fundación Acceso, "Internet y políticas públicas socialmente relevantes ¿Por qué, cómo y en qué incidir?", en Bonilla, Marcelo y Cliche, Gilles (eds). *Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo*, Flacso, IDRC-CRDI, 2001, p. 527

Para comprender mejor esta idea, es necesario delimitar cada uno de los niveles de la escalera de participación ciudadana.

Información: Es el primer nivel de la escalera y es la primera fase de la participación consistente en la aclaración de dudas por parte de la ciudadanía, así como el establecimiento de los alcances, beneficios y consecuencias del tema sujeto a participación. En esta etapa la autoridad proporciona la información necesaria a la ciudadanía para efectos de fomentar la participación de la ciudadanía de manera consciente y con la información suficiente y clara.

Consulta: Se trata de un nivel limitado de participación, porque es vinculante para las autoridades que ejercen y desarrollan las políticas públicas en cuestión. En este escalón las autoridades ponen a consideración de la población la

puesta en práctica de una determinada decisión política.³⁰ Un ejemplo para el caso mexicano es la consulta popular donde la autoridad electoral pone a disposición de la ciudadanía este mecanismo de participación para votar sobre un tema de trascendencia nacional.³¹

Control ciudadano: Es un mecanismo de exigencia a los gobiernos respecto de los asuntos públicos, es decir, es un medio en el cual los ciudadanos evalúan y expresan su conformidad, o inconformidad, acerca de las políticas implementadas por el gobierno. Por ejemplo, el Instituto Electoral de la Ciudad de México cuenta con una comisión de vigilancia integrada por “5 ciudadanos de la colonia/pueblo encargado de supervisar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana, evaluar las actividades del Comité Ciudadano y emitir un informe anual sobre el funcionamiento de éstos”³² estableciendo una evaluación respecto del cumplimiento de los acuerdos de la asamblea.

Cogestión: Es una fusión entre los gobiernos y la sociedad para dar seguimiento a la implementación de programas desarrollados en la sociedad, con el fin de realizar propuestas

³⁰ Cfr. Juliana Martínez, “Internet y políticas públicas socialmente relevantes ¿Por qué, cómo y en qué incidir?”, en Marcelo Bonilla y Gilles Cliche (eds). *Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo*, Flaco, IDRC-CRDI, 2001, p. 527

³¹ Cfr. Secretaría de Gobernación, Consulta Popular, SEGOB, 2021, en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252#:~:text=Consulta%20Popular&text=Mecanismo%20de%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20que,los%20%C3%B3rganos%20representativos%20del%20Estado.>, consultado el 24 de junio de 2022.

³² Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Preguntas frecuentes: Integración y funcionamiento de los comités ciudadanos*, IECM, México, 2021, en: <https://www.iecm.mx/acerca-del-iecm/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-integracion-y-funcionamiento-de-los-comites-ciudadanos/>, consultado el 27 de junio de 2022.

de manera conjunta y de que estas sean aprobadas por ambos sectores. Por ejemplo, la planeación de programas y del presupuesto participativo de manera conjunta ciudadanía-Estado que es realizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México.³³

Autogestión: La sociedad es la responsable de generar y diseñar programas y políticas públicas, y a la vez es la encargada de su desarrollo en el manejo de su implementación. Este nivel es el escalón máximo e ideal de la participación social para efectos de la autogestión del diseño de programas que impactan en la ciudadanía. A pesar de que en ciertos programas la participación de la ciudadanía está restringida en este nivel, un buen ejemplo es lo llevado a cabo por las asociaciones de padres de familia. Estas asumen la responsabilidad de establecer pautas o llevar a cabo acciones para dar “solución de problemas relacionados con la educación de sus hijas, hijos o pupilos incluido el mejoramiento de los planteles escolares”.³⁴

Participación social

Acciones de organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales son “organizaciones independientes y sin ánimo de lucro que surgen a raíz de iniciativas civiles u populares y que por lo general están vinculadas a proyectos sociales, culturales, de desarrollo u otros que

³³ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Convocatorias del Presupuesto Participativo 2022*, IECM, 2022, en: <https://www.iecm.mx/www/sites/enchulatucolonia2022/convocatorias.html>, consultado el 27 de junio de 2022.

³⁴ Gobierno del Estado de México, *Asociación de Padres de Familia*, Gobierno del Estado de México, México, 2021, en: <https://subeducacionbasica.edomex.gob.mx/asociacion-padres>, consultado el 27 de junio de 2022.

generen cambios estructurales en determinadas comunidades, regiones o países”.³⁵

La configuración de estas organizaciones permite que la sociedad de manera individual o colectiva interactúe y manifieste las necesidades del colectivo social frente al Estado, con la finalidad de que sean escuchadas y atendidas de manera conjunta, ya que el peso y la presión ejercida a través de las organizaciones no gubernamentales es mayor a si se realiza individualmente.

En ese contexto, estos organismos permiten alzar la voz y hacer llegar las inquietudes de las personas para que puedan ser escuchadas por las autoridades en el cumplimiento de sus demandas. Las ONG de migrantes juegan un papel importante en el respeto a los derechos humanos y sociales de los migrantes irregulares.

Colectivos organizados

A través de los colectivos organizados puede coadyuarse a la materialización de la participación social, ya que estos grupos de personas, sin personalidad jurídica, intervienen en la identificación de los problemas afines uniéndose en una sola fuerza para proponer, evaluar e interactuar entre las autoridades las posibles soluciones a sus problemas en común.

Un ejemplo de estos colectivos organizados son las actividades que se hacen desde la propia comunidad, ya que el trabajo “se encuentra enfocado a solucionar algún problema de la comunidad o nacional, firmar peticiones, organizar o

³⁵ Gobierno del Estado de México, *Día mundial de las ONG'S*, Gobierno del Estado de México, México, 2019, en: <https://edomex.gob.mx/ONG-edomex#:~:text=Las%20Organizaciones%20No%20Gubernamentales%2C%20generen%20cambios%20estructurales%20en%20determinadas,consultado el 12 de febrero de 2022.>

formar parte de grupos de trabajo o comités”³⁶ dentro de los cuales pueden estar presentes las movilizaciones sociales a través de protestas, manifestaciones, reuniones públicas, formar grupos de trabajo o comités en donde se expresen las peticiones y llevarlas a las instancias correspondientes para que sean cumplidas por la autoridad. Por ello, los colectivos organizados forman parte de la materialización de la participación social, no solo en un contexto nacional sino internacional y los colectivos de migrantes forman parte de estos.

Participación social a través de mecanismos de externalización de la aplicación de justicia

Pese a que directamente la participación social no se encuentra plasmada como es debido en la norma mexicana, a diferencia de la participación ciudadana, debe señalarse que existen mecanismos de externalización en la norma que coadyuvan indirectamente a la participación social.

Estos mecanismos de externalización los encontramos en las normas para hacer justiciables derechos determinados, que dan pauta legal para expresar las inconformidades que tiene un grupo o persona (según sea el caso) con base en sus necesidades y exigencias, por ejemplo, a través de las acciones colectivas, las huelgas y las quejas interpuestas ante organismos creados para defensa de las personas frente al Estado y frente a otras personas o colectivos. Ejemplos de estos mecanismos de externalización son los procesos que se llevan ante instituciones como las comisiones de derechos humanos, la Profeco, Cofepris, Condusef, entre otras.

³⁶ José Enrique Molina Vega, *Participación política y derechos humanos*, CorteIDH, p. 17, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r08068-1.pdf>, consultado el 9 de febrero de 2022.

Es decir, a través de normas que permiten hacer exigibles los derechos de las personas puede ejercerse la participación social, sin que esas instituciones y sus procesos hayan sido creados específicamente para ello.

Por su parte, las acciones colectivas son un derecho “que tiene determinado grupo social (consumidores, usuarios de servicios, afectados en cuestiones económicas y ambientales, etc.) para solicitar a una autoridad competente, principalmente jurisdiccional, que resuelva una controversia que afecta sus derechos”³⁷ el cual se encuentra regulado en el artículo 17 constitucional.³⁸

Asimismo, dentro de la Constitución en su artículo 123, apartado A inciso XVII, contempla el derecho a la huelga, “una lucha de fuerza que consiste en el abandono colectivo del trabajo por parte de un grupo de obreros de un oficio, clase o estado, o de una categoría de ellos, con el propósito de obtener ventajas económicas, sociales o políticas”;³⁹ pese a que esta figura tiene una naturaleza de derecho laboral se desprende que el objetivo de esta es la exigencia de derechos (laborales) de un colectivo de trabajadores conformado por sindicatos o coaliciones que tienen un objetivo en común.

³⁷ Jesús Ruiz Munilla, *Las acciones colectivas en el Derecho Mexicano*, México, 2011, en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/260329/781162/file/Las_acciones_colectivas.pdf, consultado el 1 de marzo de 2022.

³⁸ Artículo 17 cuarto párrafo de la CPEUM que refiere: El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

³⁹ Santiago Barajas Montes de Oca, *La huelga. Un análisis comparativo*, UNAM, México, 1983, p. 12.

Esta manera de externalización *sui generis* puede manifestarse la participación social.

Asimismo, los procedimientos que se establecen ante las comisiones de derechos humanos del país, pese a que no son mecanismos jurisdiccionales, sino de recomendación, ya que es una institución la que protege a las personas individualmente o en colectividad contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales, son un medio de presión para que las personas puedan manifestar sus inconformidades ante la autoridad en materia de derechos humanos.

Participación social en medios digitales

A inicios de este siglo y debido al desarrollo y la evolución de las tecnologías se ha difundido información de todo tipo en gran parte del mundo, y ahora basta con tener acceso a internet para conocer los acontecimientos de otros países.

Estas tecnologías han propiciado que, a través de redes sociales y medios digitales, también se generen mecanismos de participación social para la exigencia de determinadas demandas individuales o colectivas de la sociedad. Por ejemplo, algunas caravanas migrantes son convocadas desde las redes sociales, y gracias a estas se difundieron los procesos y en algunos casos las violaciones de derechos humanos que sufrieron las personas migrantes.

Asimismo, los medios digitales contribuyen a generar la participación de la sociedad para intervenir en determinadas decisiones o acciones sobre un tema específico a través de los medios virtuales, por ejemplo, las peticiones que se realizan a través de Change.org, “una plataforma propia para que otras organizaciones y ciudadanos particulares lancen y

promuevan sus campañas de recogidas de firmas para hacer reivindicaciones de todo tipo, desde las de carácter social y humanitario o en defensa de los derechos humanos”.⁴⁰ Estas tecnologías son un mecanismo para la materialización de la participación social.

III. Marco histórico

El análisis de los momentos históricos funge como pieza clave para comprender el contexto y la evolución de determinado fenómeno que se pretende analizar, en este caso la participación social. A continuación se presenta de forma breve su origen y evolución, así como la participación en el siglo XX y XXI.

Origen y evolución de la participación

La concepción de participar socialmente ha estado presente a lo largo de la historia de la sociedad en mayor o menor grado, dependiendo del contexto en el cual nos ubiquemos; sin embargo, señalamos que esta participación no se realizaba de manera clara y específica para poder determinar un acontecimiento o hecho relevante que dé pauta a su origen.

En la antigua Grecia los habitantes ejercían una vida cívica intensa⁴¹ que se reflejaba en los procesos colectivos de

⁴⁰ Change.org, *¿Qué es Change.org, la gran plataforma del activismo online?*, Ayudaley, 2020, en: <https://ayudaleyprotecciondatos.es/2020/06/25/que-es-change-org/#:~:text=org%E2%80%9D%2C%20Change.org%20es,de%20los%20derechos%20humanos%2C%20hasta>, consultado el 30 de marzo de 2022.

⁴¹ Cf.: Ministerio de Educación, Grecia y su legado, Gobierno de España,

participación política, a través de la conformación de las polis griegas.

Por su parte, la civilización romana contribuyó al desarrollo de la participación política, en específico, durante la monarquía que dio origen a dos figuras representativas de esta civilización: el Senado y las asambleas populares. Estas figuras permitían que las personas formaran parte de la toma de decisiones de manera indirecta en la construcción de algunos aspectos de la política de Roma. El Senado era un consejo supremo destinado para servir de asesoramiento a los magistrados,⁴² conformado por un representante de cada *gens*,⁴³ mientras que las asambleas populares incluían a todos los ciudadanos con plenos derechos para servirles de vía de participación política.⁴⁴

Posteriormente, en la Revolución francesa de 1789 los campesinos y burgueses se unieron en un solo colectivo, por supuesto sin reglamentación, basado en la organización social para luchar en contra de la nobleza y el gobierno, con la finalidad de exigir mejoras en las condiciones de vida que tenían, pues en esa época existían sequías y heladas que ocasionaban problemas de abastecimiento y afectaron la salud de la población no privilegiada.⁴⁵

España, 2019, en: <http://recursos.cnice.mec.es/latingriego/Palladium/griego/esg143ca1.php>, consultado el 24 de febrero de 2022.

⁴² Historie, *El Senado romano*, 2019, en: <https://historiaeweb.com/2019/10/29/senado-romano/>, consultado el 24 de febrero de 2022.

⁴³ La *gens* era una agrupación civil o sistema social de la Antigua Roma y de Grecia. Cada *gens* comprendía a varias familias que se identificaban a través del cognomen de los individuos, por lo que sus integrantes eran agnados o gentiles entre sí y estaban dirigidos por varios *pater familias*.

⁴⁴ Historie, *op. cit.*

⁴⁵ Cfr: Maribel Alejandrina Valenzuela Guzmán, *La revolución francesa*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2008, en: <http://bi->

Asimismo, la Revolución haitiana de 1791 fue el primer movimiento revolucionario de América Latina,⁴⁶ organizado por un grupo de esclavos rebeldes dispuestos a luchar para culminar con la esclavitud que enfrentaban y exigir al gobierno el respeto de sus derechos. Este tipo de acontecimientos han servido para la construcción de lo que hoy en día conocemos como participación social.

Como puede observarse, el desarrollo de la participación ciudadana está ligado a figuras normativas, por lo que es más fácil de documentar, mientras que la participación social está ligada a los movimientos reaccionarios de la opresión del gobierno u otros grupos sociales.

En ese orden de ideas, desde un aspecto internacional a principios del siglo XX⁴⁷ se asocia el concepto de *democratización* con el de participación ciudadana, pues la crisis social provocada por la insatisfacción de la sociedad en contra de los actores políticos que solo representaban sus intereses ocasionó que la Organización de las Naciones Unidas respondiera, en 1999, con la publicación de una lista de derechos democráticos,⁴⁸ entre los cuales se incluían la partición política, el

biblioteca.usac.edu.gt/tesis/07/07_2011.pdf, consultado el 9 de febrero de 2022.

⁴⁶ Mayra Alejandra Mondragón Montes, *Los triunfos de la Revolución haitiana en sus constituciones, 1801 y 1805. Derechos y libertades en tiempos de esclavitud*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2021, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6505/15.pdf>, consultado el 28 de enero de 2022.

⁴⁷ Iván Escobar, *El sistema representativo y la democracia semidirecta*, UNAM, México, 2002, 136, en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9319>, consultado el 20 de enero de 2022.

⁴⁸ Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, 2004, p. 45. en: <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>, consultado 20 de enero de 2022.

derecho al voto, el derecho a recibir y difundir información y a tener un gobierno transparente.

La participación social en los siglos XX y XXI

Hoy más que nunca, tanto los movimientos sociales a nivel nacional, como internacional han tenido mayor auge y con la ayuda de los medios de comunicación como las redes sociales y los medios audiovisuales se han extendido traspasando fronteras, lo que ha abierto un contexto de globalización en el que la principal característica es el cuestionamiento hacia quienes detentan el poder político, económico y social.

Muchos movimientos sociales se han gestado como figuras de participación social y participación ciudadana en la época contemporánea, de los cuales resaltan los siguientes:

- En la década de 1940, después de la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos existió un movimiento que unió a colectivos sociales para reclamar un cambio de acciones enfocadas en la lucha contra la pobreza, que estimuló el desarrollo de acciones comunitarias para velar por sus intereses y conseguir estabilidad social y económica.⁴⁹
- En los años sesenta, en América Latina la participación social se asociaba mayormente con la satisfacción de ne-

⁴⁹ Giselda Sanabria Ramos, “Participación social en el campo de la salud”, *Revista Cubana Salud Pública*, Ciudad de La Habana, v. 30, n. 3, 2004, en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662004000300005&lng=es&nrm=iso, consultado el 10 enero de 2022.

cesidades básicas, pues siempre ha existido la pobreza en sus sociedades. Por lo tanto, la sociedad se organizó para conformar colectivos y generar una sinergia en la exigencia de sus demandas. Por ejemplo, en 1958 la sociedad colombiana creó las Juntas de Acción Comunal, asociaciones vecinales que servían para canalizar *auxilios parlamentarios*, que no son otra cosa más que partidas del presupuesto nacional manejadas a discreción por los representantes políticos nacionales, y ejecutadas en los barrios populares para la realización de obras de interés comunitario. Esta medida de participación social desafortunadamente también sirvió para organizar a las comunidades como demandantes de favores de los políticos a cambio de la fidelidad electoral.

- En México, a finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, varias agrupaciones de trabajadores, obreros y distintas asociaciones civiles con intereses sindicales y gremiales se manifestaron, enfocadas en la exigencia de sus derechos y su difusión pues, si bien es cierto que eran reconocidos por el Estado, no siempre eran de conocimiento general, lo que daba pie a que estos grupos fueran vulnerados, principalmente cuando se trataba de derechos humanos.
- No menos importante fue el movimiento estudiantil de 1968, que se convirtió en un impulso para la lucha social que exigía la expansión de derechos civiles y políticos y reclamaba la generación de mayores espacios para la participación social. Gracias a la influencia de este movimiento se logró la modificación de algunas legislaciones, como la abrogación del delito de disolución social, así como el reconocimiento por parte del Estado respecto

a la existencia de los denominados presos políticos. En el ámbito social se influyó en grupos de trabajadores que comenzaron a demandar más derechos laborales y sindicales, surgiendo así las primeras organizaciones de la sociedad civil: ONG.⁵⁰

- Por su parte, el terremoto de 1985 se convirtió en un hecho de mucha relevancia de la participación social, ya que las consecuencias y los daños ocasionados por este fenómeno rebasaron la capacidad de respuesta del gobierno, lo que motivó a la sociedad mexicana a movilizarse y comenzar a auxiliar a los afectados en distintos ámbitos, trabajando y organizándose primeramente de forma autónoma y posteriormente en conjunto con las autoridades en pro de la sociedad, convirtiéndose en un importante antecedente para el surgimiento de diversos proyectos sociales y civiles.⁵¹
- En este siglo XXI el movimiento feminista ha tenido mayor auge y difusión a lo largo del mundo gracias a las redes sociales, haciéndolo de conocimiento público y posicionándolo cada vez más en países como Argentina, Chile, México y Estados Unidos de América, a pesar de que existe desde hace 300 años. Estos movimientos sociales encabezados por mujeres han tenido gran impacto a nivel mundial, generando cambios tanto culturales, como normativos para la protección de la mujer ante cualquier tipo de violencia.⁵²

⁵⁰ Sergio Tamayo Flores-Alatorre, “La participación ciudadana: un proceso”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero-junio de 2015, pp. 157-183.

⁵¹ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Nuestro siglo, La reforma política de 1977, en: https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm, consultado el 21 de enero de 2022.

⁵² Erika P. Ciénega Valerio, El movimiento #Metoo: Una posible lectura

De lo anterior, la evolución y el desarrollo de la participación social han avanzado constantemente y dado voz a las organizaciones sociales para ser partícipes en la exigencia de sus derechos y la protección de estos, cuando el Estado no ha sido capaz de garantizarlos o, en su caso, ha sido omiso en implementar acciones concretas y correctas para atender las necesidades específicas demandadas.

Participación social y derechos humanos

Pese a que una de las características de la participación social es la falta de una regulación específica que establezca las formas como debe implementarse, dentro de las normas nacionales e internacionales se contempla la participación social como un derecho humano que permite la manifestación de las ideas de la sociedad. Ciertamente su institucionalización, como en el caso de la participación ciudadana, aún es un tema pendiente; no obstante, desde una óptica de derechos humanos la participación social es considerada por instrumentos internacionales y, en el caso mexicano, por la legislación nacional. En ese contexto, se enlistan los instrumentos que la incluyen:

desde el psicoanálisis, Errancia litorales, México, 2018, en: https://www.iztacala.unam.mx/errancia/v17/PDFS_1/LITORALES%206%20EL%20MOVIMIENTO%20METOO.pdf, consultado el 2 de febrero de 2022.

a) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*

Este instrumento base en materia de derechos humanos contempla en su artículo 20 que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica”,⁵³ asimismo, dentro de su artículo 21 refiere que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.⁵⁴

Pese a que este artículo no es explícito respecto a la participación social, Aunque este artículo no aborda directamente la participación social, establece el derecho de los individuos a unirse para alcanzar un objetivo común, que es la base de la participación social.

b) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*

Esta convención es una de las piezas fundamentales en el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Dentro de este instrumento se desprende que los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en esta, y a garantizar su libre y pleno ejercicio en toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.⁵⁵ En ese sentido, sus artículos 15 y 16 referentes al derecho de reunión y de libre asociación, mencionan que toda persona tiene derecho a reunirse de manera pacífica y sin armas, así como a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos,

⁵³ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ONU, Estados Unidos de América, en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, consultado el 9 de febrero de 2022.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole con la finalidad de perseguir objetivos en común.⁵⁶

Como puede observarse, estos preceptos dan fundamento a la participación social de las personas, pues garantizan el derecho a la asociación y la conformación de organizaciones sociales para lograr el cumplimiento de determinado fin.

c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Por su parte, el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos establece dentro de su artículo 22 que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras personas para la protección de sus intereses.⁵⁷

A la par de la DUDH, este instrumento de una manera general hace referencia a la participación a través del colectivo o social para concretar asuntos que persiguen en común.

d) Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993

Esta declaración se crea a raíz de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, que tuvo como finalidad el reforzamiento de los compromisos establecidos en la DUDH y la Carta de las Naciones Unidas, tomando en consideración que son instrumentos clave para el respeto y la promoción de los derechos humanos. Desde esa

⁵⁶ Artículo 16 numero 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁷ Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ONU, 1966, en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, consultado el 10 de febrero de 2022.

perspectiva, la Declaración de Viena en la parte introductoria establece que: “La promesa de respeto a los derechos y a la dignidad de todas las personas sigue siendo una aspiración. Muchos grupos y personas marginados y vulnerables son aún objeto de opresión y de exclusión, sus voces son silenciadas y sus derechos, denegados. Nuestro trabajo continuará, inspirado por la Declaración y Programa de Acción de Viena, hasta que su promesa sea una realidad para todos”.⁵⁸

En ese mismo sentido, el punto 24 dispone que debe darse gran importancia a la “promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables, en particular los trabajadores migratorios, a la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos”⁵⁹ en los que el Estado tendrá la obligación de integrar medidas para el respeto y la aplicación de los derechos humanos, en específico: salud, educación y aspectos sociales, velando en todo momento por la participación de las personas pertenecientes a esos sectores en la búsqueda de una solución a sus problemas.⁶⁰

Este numeral da fundamento legal a la participación social de las personas migrantes enfatizando, además, que por su condición de vulnerabilidad debe haber una prioridad sobre las acciones que implemente el Estado para la protección de sus derechos humanos tomando en cuenta su parti-

⁵⁸ ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, Austria, 1993, p. 11. En: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

⁵⁹ Numeral 24 de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.

⁶⁰ *Idem.*

cipación para enfocar dichas medidas en las necesidades que requieren.⁶¹

e) Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos

Esta declaración fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 8 de marzo de 1998, y en relación al tema que nos ocupa es sumamente relevante porque “liga el fortalecimiento de los derechos humanos a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de los propios sujetos en su promoción, defensa y divulgación”⁶² de estos, para efectos de que de manera individual o colectiva puedan ser respetados y garantizados por el Estado. En ese orden de ideas, su artículo quinto y séptimo refieren:

Artículo 5. A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;⁶³

⁶¹ *Ídem.*

⁶² M., Criado de Diego, Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad, Dykinson, España, 2015, p.13, citado por: Claramunt, Castellanos Jorge, El Derecho humano a participar: estudio del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “Universitas Revista de Filosofía, Derecho y Política”, Núm. 31, 2020, p.36. En: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/UNIV/article/download/5136/3593>

⁶³ Artículo 5 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los indivi-

- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.⁶⁴

Aunado a lo anterior, contempla de una manera explícita que la participación funge como un pilar fundamental para la consagración de las libertades y los derechos de las personas en las que el Estado tendrá la responsabilidad de “adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.⁶⁵

IV. Participación social de migrantes

Probablemente, los derechos de participación de los extranjeros serán uno de los temas más solicitados en los países en relación con la participación tanto ciudadana, como social en los próximos años, en particular para los migrantes en situación de residencia permanente, pues generan derechos civi-

duos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

⁶⁴ Artículo 7 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

⁶⁵ Artículo 47 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

les y también derechos de participación ciudadana aún con restricciones legales, como: a formar sindicatos, al goce de derechos políticos y, en específico, a inmiscuirse en los asuntos políticos del país,⁶⁶ sin embargo, lentamente aumentan hacia la concreción de sus derechos civiles y políticos.

No obstante, las personas migrantes con características migratorias irregulares están en otra situación por aspectos como los siguientes:

- La exclusión, expresa o tácita, de este grupo social por no gozar de los derechos de ciudadanía;
- La nula importancia e interés que el gobierno y la propia sociedad tienen en el tema, pues representan erogaciones, que prefieren invertir en la población nacional; y
- En la medida en que las y los extranjeros no tienen voz, no exigen derechos, por lo que es sumamente conveniente para a los gobiernos.

Ante este panorama surge la pregunta: ¿Existe la participación social de migrantes? ¿Hay ejemplos concretos de la participación social de migrantes? ¿Qué alcance tiene ese tipo de participación?

¿Existe la participación social de migrantes?

Para dar respuesta a esta interrogante, analizaremos las condiciones de diversa naturaleza que influyen en el desarrollo de los derechos de participación social de los migrantes.

⁶⁶ Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un primer factor elemental es el reconocimiento jurídico de los derechos de participación que pueden contemplarse en las normas mexicanas.

Al respecto, la Constitución mexicana contempla en su artículo 1° que todas las personas gozarán de los derechos humanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como la prohibición de discriminación por motivo étnico, nacionalidad, edad, entre otros.

De lo anterior, la carta magna del país precisa que todas las personas gozan de los derechos humanos contemplados por este instrumento y que deben ser otorgados sin ninguna distinción. En ese mismo orden de ideas, dentro del artículo sexto y noveno de la Constitución se contempla el derecho a la libre manifestación, a la asociación, la reunión y la petición siempre que sea con un objetivo lícito. Por lo tanto, a las personas migrantes en situación migratoria irregular desde una perspectiva *sui generis* se les garantiza su derecho a la participación social; cabe mencionar que esta participación tiene limitantes por el simple hecho de no ser nacionales y va enfocada a no formar parte de asuntos políticos del país.

Ciertamente, dentro de esta norma no se contempla expresamente que las personas migrantes en situación migratoria irregular tengan derecho a ejercer una participación social, pero de los mismos artículos antes citados se desprende que los derechos fundamentales por los que se materializa la participación social deben ser otorgados y garantizados para las personas migrantes.

Ahora bien, la Ley de Migración en su título segundo denominado “Derechos y obligaciones de los migrantes”, artículo sexto establece que: “El Estado mexicano garantizará a toda persona extranjera el ejercicio de los derechos y libertades

reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria”.⁶⁷

Este artículo implica los derechos anteriormente analizados que materializan a la participación social. Cabe mencionar que dentro de este mismo título contempla que las personas migrantes (con independencia de su situación migratoria) gozarán del derecho a los servicios educativos, atención a la salud,⁶⁸ así como el acceso a la procuración de justicia velando en todo momento sus derechos humanos.⁶⁹ De manera general, como así lo refiere el título de este apartado, se contempla una categoría de derechos que el Estado debe garantizar y cumplir a la persona migrante con independencia de su situación migratoria. A pesar de ello, no se establece de una manera expresa el derecho a la participación.

Una segunda condición es el grado de desarrollo en la institucionalización de los derechos a los colectivos e individuos que atienden a los migrantes en México.

Desde la perspectiva de las instituciones tenemos la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Migración.⁷⁰

La CNDH, como la institución que vela y protege el cumplimiento de los derechos humanos de cada una de las personas que se encuentran en el país, sin que medie la condición migratoria, resulta ser un pilar fundamental en el seguimiento

⁶⁷ Artículo 6. Ley de Migración.

⁶⁸ Artículo 8. Ley de Migración.

⁶⁹ Artículo 11. Ley de Migración.

⁷⁰ Instituto Nacional de Migración, *¿Qué hacemos?*, INM, México, 2020, en: <https://www.gob.mx/inm/que-hacemos>, consultado el 21 de febrero de 2022.

y el resguardo de los derechos de las personas migrantes. Esta comisión atiende a las personas migrantes a través de campañas para mantenerlas informadas, así como brindarles apoyo en la regularización de su estancia en el país o, en su caso, ubicarlas en centros de acogida o refugio si es que se encuentran en tránsito.⁷¹

Sin duda, esta institución es de gran importancia, pues da voz a las personas que por su situación migratoria irregular son invisibilizadas por la autoridad e incluso por la sociedad misma.

Por su parte, el Instituto Nacional de Migración es la institución encargada de:

instrumentar la política en materia migratoria bajo los principios de respeto y seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras con independencia de su situación migratoria durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional, reconociéndolos como sujetos de derecho, mediante la eficiencia y eficacia de los trámites y procedimientos migratorios, para contribuir a que la movilidad y migración internacional sea ordenada, segura y regular con base en el marco legal y con pleno respeto a los derechos humanos.⁷²

Ciertamente, esta institución se enfoca en el cumplimiento de la normativa migratoria del país, y en uno de sus objetivos está la protección de los derechos de las personas migrantes “sin

⁷¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Campaña en atención a Personas Migrantes*, CNDH, México, 2022, en: <https://www.cndh.org.mx/listado/9/210>, consultado el 24 de febrero de 2022.

⁷² Instituto Nacional de Migración, *¿Qué hacemos?*, INM, México, 2021, en: <https://www.gob.mx/inm/que-hacemos>, consultado el 24 de febrero de 2022.

que esté de por medio su situación migratoria” con la finalidad de que generen una estancia legal, así como satisfacer sus necesidades elementales y cumplir con una migración segura.

En tercer lugar, consideraremos las condiciones político-institucionales y, finalmente, las condiciones socioeconómicas que inciden en la participación social. Aquí deben señalarse particularmente tres temas que inhiben la participación social de la población en general y en particular de los migrantes: corrupción, violencia y pobreza.

En cuanto a la corrupción que afecta a las instituciones en el país, de acuerdo con transparencia internacional, a través de su informe “Índice de percepción de la corrupción 2021” establece que México se encuentra en el lugar 124 de 180 en materia de percepción de corrupción,⁷³ generando que sea el país peor evaluado de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El alcance de este fenómeno transgrede a cualquier institución pública de diversas maneras que impiden su correcto funcionamiento y, por ende, de una manera indirecta perjudica la participación social. No obstante ello, destaca que la participación ante la corrupción puede ser un mecanismo para su control y erradicación. Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción establece que:

es un componente vital para el funcionamiento de la democracia ya que funge como un mecanismo que vincula a los individuos con el rumbo y desarrollo de la sociedad y el gobierno. En

⁷³ Transparency International, Corruption perceptions index en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex>, consultado el 28 de febrero de 2022.

el caso del combate a la corrupción en México, se ha convertido en un componente fundamental de la Política Nacional Anticorrupción, ya que no solo brinda la oportunidad de incluir el punto de vista de la ciudadanía en un entramado complejo de coordinación como es el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, también representa una oportunidad para incorporar a los ciudadanos en un esquema deliberativo que pueda reformar a las instituciones de gobierno en incidir en la modificación de actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos.⁷⁴

Ahora bien, otro aspecto relevante que repercute en la materialización de la participación es la violencia. Al respecto, el INEGI en su última Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, publicada en diciembre de 2021, declara que “el 65.8% de la población de 18 años y más consideró que es inseguro vivir en su ciudad”.⁷⁵ Asimismo, datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana mencionan que en el primer mes de 2022 se cometieron 2,424 homicidios dolosos,⁷⁶ aumentando los asesinatos a periodistas.⁷⁷

Aunque se contempla que la participación pueda contribuir como un medio para prevenir la violencia a través de la

⁷⁴ Jason Alexis Camacho Pérez, “Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Revista Buen Gobierno*, 2020, núm. 28, enero-junio.

⁷⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana Cuarto Trimestre de 2021*, INEGI, 2021, p. 1, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022_01.pdf, consultado el 28 de febrero de 2022.

⁷⁶ Gobierno de México, *Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)*, Gobierno de México, 2022, en: <http://www.informeseuridad.cns.gob.mx/>, consultado el 28 de febrero de 2022.

⁷⁷ En lo que va del año se han cometido seis asesinatos a periodistas.

conformación de comités u organismos no gubernamentales, la realidad que afronta México es complicada por las diversas causas de la violencia que genera muchas modalidades de ella.

En cuanto a la pobreza que se presenta en el país, con base en la última medición de pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) refiere que en 2020 el 43.9% de la población mexicana estaba en situación de pobreza, es decir, 55.7 millones de personas.⁷⁸ En el mismo año, el 52.8% de la población vivía por debajo del ingreso económico a la línea de pobreza que se traduce en que una persona no logra percibir un ingreso económico mayor a \$3,619.27 en la zona urbana o \$2,555.74 para la zona rural.⁷⁹

En ese sentido, la pobreza en sus múltiples dimensiones funge como un factor para que las personas no puedan ejercer el derecho a la participación principalmente por el propio desconocimiento de sus derechos y esto se ve reflejado por las carencias sociales que afronta la población, en específico el rezago educativo que para el año 2020 representaba el 19.2% del total de la población.⁸⁰

Por último, al analizar si dentro de la participación social se configuran los niveles de la escalera de participación ciudadana desarrollada anteriormente, se establecen cinco niveles:

⁷⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza*, Coneval, México, 2021, en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2020/C1_pob_16_20.PNG, consultado el 1° de marzo de 2022.

⁷⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Línea de pobreza por ingreso*, Coneval, México, 2022, en: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipoIndicador=0>, consultado el 1° de marzo de 2022

⁸⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *op.cit.*

Información. Este nivel se consagra en la participación social, pues al igual que en la participación ciudadana, la sociedad se informa sobre algún tema específico, teniendo una mayor influencia a través de los colectivos sociales que las propias autoridades, pero desde un aspecto general se configura el primer nivel de la escalera de participación. Por ejemplo, colectivos sociales que informan sobre las ventajas de la legalización de la marihuana y los beneficios que pueden traer tanto en el aspecto medicinal como comercial.⁸¹

Consulta. Este nivel resulta difícil encuadrarlo en la participación social, tomando en consideración que la consulta está limitada a las personas que tienen la característica de ciudadanía al ser vinculantes para las autoridades las acciones que se emitan de la consulta en cuestión, sin embargo, se han manifestado aspectos similares a la consulta que pueden encuadrarse en la participación social, al momento que las autoridades acuden a debates o discusiones y participación por parte de la sociedad. Un ejemplo de ello es el Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana, organizado por el “Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salud, donde convocó a especialistas, investigadores, académicos, profesionales de la medicina, derecho, psicología, **integrantes de sociedad civil y otros interesados**, a participar en el debate en cuestión”.⁸² Aunque se repite el aspecto vinculante es la pieza faltante

⁸¹ Ximena Mejía e Ivonne Melgar, “Colectivos a favor de la marihuana se manifiestan en San Lázaro”, *Excelsior*, México, 202, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/colectivos-a-favor-de-la-marihuana-se-manifiestan-en-san-lazaro/1435657>, consultado el 27 de junio de 2022.

⁸² Gobierno de México, *Debate nacional sobre el uso de la marihuana*, Gobierno de México, 2016, en: <https://www.gob.mx/debatemarihuana>, consultado el 28 de junio de 2022.

para tener la certeza de que la consulta se configura en la participación social.

En relación con los tres niveles restantes: control ciudadano, congestión y autogestión, al menos en México no se logran materializar para la participación social, tomando en consideración que están netamente anclados a los ciudadanos para su ejercicio; por ende, hasta ahora solo pueden configurarse en la participación ciudadana.

Respecto a lo anterior, los niveles establecidos en la escalera de participación ciudadana pueden configurarse en la participación social dejando por fuera la característica de ciudadano para su materialización, y en específico los niveles de control ciudadano, congestión y autogestión no se han concretado en la actualidad.

Algunos ejemplos de la participación social de migrantes

La participación social de migrantes puede materializarse a través de las siguientes formas:

a) A través de organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales son un mecanismo para dar voz a las personas migrantes que por temor a una repatriación a causa de su situación migratoria no lo ejercen de una manera visible. Asimismo, el peso y la proyección que puede generar una ONG en la exigencia de los derechos de los colectivos sociales formados por personas migrantes tien-

de a tener un mayor recibimiento para el cumplimiento de los objetivos del grupo.

Como lo establece Rivas, el surgimiento de las ONG “se encuentra contextualizado en el plano económico y político por el capitalismo financiero global, o lo que llamamos cotidianamente como neoliberalismo”⁸³ pese a la naturaleza de su origen, estas organizaciones han contribuido a materializar la participación misma que “encuentran su legitimación social en el terreno mediático. Son los medios de comunicación los que dan prensa a estos nuevos actores y quienes promueven su valor desmedido para la gestión del conflicto social inherente a toda sociedad”.⁸⁴

De lo anterior, resalta la importancia de este tipo de organizaciones para la exigencia de las demandas y necesidades de las personas migrantes en situación migratoria irregular.

b) Movimientos sociales: Caravanas

La forma más representativa que ha visibilizado el fenómeno de la migración y la participación social del colectivo conformado por las personas en situación migratoria irregular son las caravanas migrantes que iniciaron en 2018 y hoy en día continúan desarrollándose.

Estas caravanas de migrantes alcanzaron una notoriedad internacional por el gran número de personas que provenían de Centroamérica y que tenían como objetivo llegar a Estados Unidos de América cruzando por México. Este tipo de movi-

⁸³ Agustín Zuccaro y Mariana Satin, “Nuevas formas de participación en la actualidad: las ONG como estrategia PRO”, *Escenarios Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, núm. 27, 2018.

⁸⁴ *Idem.*

mientos colectivos de los migrantes tuvo un impacto importante en las autoridades involucradas en este fenómeno que los obligó a tomar acciones y políticas públicas enfocadas a generar condiciones para una migración segura y ordenada para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes.

Ciertamente el cuestionamiento que se plantea es si las acciones generadas a consecuencia de estas caravanas han sido las correctas, sin embargo, se debe resaltar que a través de esta forma de participación se visibilizó la problemática de la migración, así como las injusticias que siguen sufriendo los migrantes en el transcurso de su peregrinar.

Estos movimientos sociales generaron que las autoridades implementen acciones para atender las necesidades de este colectivo y que hoy en día continúan presentes, tomando en cuenta que la migración a través de las caravanas no ha parado pues al cierre de 2021 se estima que han existido desde 2018 un total de 20 caravanas contabilizadas.⁸⁵ Nuevamente se comprueba que la fuerza de un colectivo social para la exigencia de los derechos es mayormente eficaz que la exigencia y la manifestación de manera individual.

c) Procesos de investigación

Los trabajos de investigación son un ejemplo de la materialización de la participación social dando voz a los migrantes mediante la generación del conocimiento, ya que a través de ellos se permite visibilizar las deficiencias o carencias de me-

⁸⁵ Cfr. Eduardo Torre Cantalapiedra, *Caravanas migrantes: forma de movilidad y movimiento social*, Nexos, México, 2021, en: <https://migracion.nexos.com.mx/2021/12/caravanas-migrantes-forma-de-movilidad-y-movimiento-social/>, consultado el 24 de febrero de 2022.

canismos de protección para los migrantes e inclusive se dan a conocer las violaciones de derechos humanos de este grupo vulnerable.

Los procesos de generación de conocimiento son un elemento importante para que puedan concretarse políticas públicas encaminadas a resarcir las deficiencias normativas o acciones por parte de las autoridades que están vulnerado a los migrantes, así como para promover una conciencia colectiva respecto de estos fenómenos sociales que se encuentran desarrollando en el país.

Efectos y alcances de la participación social

El ejercicio de la participación social conlleva el reconocimiento y la protección de las necesidades de las personas que de manera individual o colectiva lo solicitan ante las autoridades competentes para que estas puedan garantizarlos a través de los mecanismos que la autoridad establezca. Sin embargo, los alcances que permite la participación social no solo se limitan al individuo o colectivo que ejerce este derecho, sino que de manera indirecta permea en el contexto social de toda la sociedad. Estos alcances se materializan en lo siguiente:

- a. La visibilización de problemáticas: La participación social da pauta para que la sociedad genere una conciencia colectiva respecto de determinados problemas que afectan al individuo o grupo social específico, esto derivado a que, al no estar rodeados e informados en la problemática en cuestión, la sociedad en general desconoce los hechos y problemas que afectan a determinados co-

lectivos sociales, pues al no estar involucrados en ello el problema existente se vuelve invisible. Ejemplo de ello es el fenómeno de la migración, que ha tenido auge desde 2018 con el inicio de las caravanas migrantes, pues si no se habita en los lugares donde se presenta este fenómeno (centro, sur y norte del país) las personas desconocen la magnitud del problema de este fenómeno.

De lo anterior, la participación social funge como un mecanismo eficaz para realzar y visibilizar las problemáticas que están presentes en el país y que solo afrentan a determinados individuos.

- b. El reconocimiento de los derechos humanos: Pese a la existencia de mecanismos jurisdiccionales para la exigencia y el cumplimiento de los derechos humanos,⁸⁶ destaca que el ejercicio de la participación social es un mecanismo que contribuye a la demanda de reconocimiento y protección de derechos humanos contemplados en instrumentos internacionales, así como aquellos plasmados en la normativa nacional, lo cual puede manifestarse a través de las exigencias individuales o colectivas que se realicen mediante el ejercicio del derecho de manifestación o el derecho de petición. En ese contexto, la participación social es un medio para exigir y realizar los derechos humanos.
- c. Medio para alcanzar la igualdad de oportunidades: La participación social genera la oportunidad de conseguir una igualdad de derechos frente aquellos individuos o grupos sociales que por sus características no lograr generar un equilibrio de condiciones frente a la propia

⁸⁶ Uno de estos mecanismos es el Juicio de Amparo establecido en el Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sociedad, esto a través de “la propuesta, formulación y ejecución de políticas públicas desde diversos sectores sociales”.⁸⁷

- d. Surgimiento de nuevos actores: La participación social ha generado que de manera paulatina intervengan nuevos actores en la toma de decisiones que repercute en los temas específicos de los colectivos sociales. Un claro ejemplo de estos actores son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que son un medio a través del cual los individuos o grupos sociales se coordinan para generar un vínculo en la exigencia de determinadas demandas.

De lo anterior, la participación social genera un cambio social no solo en aquellos individuos o grupos sociales que ejercen este derecho, sino que de una manera paulatina las actividades y acciones ejercidas por la participación social permean en toda la sociedad.

Luicy Pedroza señala: “Redefinir nuestros conceptos de ciudadanía para incluir a las personas migrantes no es un tema de caridad, hospitalidad o solidaridad. No es siquiera un tema de reciprocidad o congruencia con la forma que quisiéramos que “nuestros” emigrantes fueran tratados, sino de la fortaleza de los pilares que sostienen nuestra democracia”.⁸⁸

⁸⁷ Walter Flores, Ana Lorena Ruano y Denise Phé Funchal, “La participación social en un contexto de violencia política: Implicaciones para la promoción y ejercicio del derecho a la salud en Guatemala”, *Health and Human Rights Journal*, vol. 2, 2010.

⁸⁸ Luicy Pedroza, *Los otros y nosotros. El valor democrático de debatir la inclusión de los migrantes*, Otros Diálogos, México, núm. 11, (abril-junio 2020), en <https://www.proquest.com/scholarly-journals/los-otros-y-nosotros-el-valor-democratico-de/docview/2424688619/se-2?accountid=12015>, fecha de consulta: 10 de junio de 2022.

¿Coadyuvan al cumplimiento de los derechos sociales humanos de los migrantes?

La participación social es uno de los mecanismos fundamentales que permiten dar voz a las personas de manera individual y colectiva que por sus condiciones de vulnerabilidad son invisibilizadas por el Estado e incluso por la propia sociedad.

La participación social se apoya “en el ejercicio de derechos civiles y políticos específicos tales como el derecho a tomar parte en la conducción de los asuntos públicos y el derecho a buscar, recibir y compartir información e ideas de todo tipo”,⁸⁹ de aquí la importancia del respeto de los derechos humanos sociales de las personas migrantes, en específico de aquellas que por su situación irregular afrontan grandes desigualdades pese a que los derechos humanos les son universales e inherentes, y pareciera que una condición administrativa es un requisito para el otorgamiento de estos derechos.

Por ello, la participación social contribuye a que las personas migrantes puedan manifestar y solicitar a través del ejercicio de petición, reunión y asociación el cumplimiento y la garantización de sus derechos, así como las acciones que las autoridades deben implementar para satisfacer sus necesidades. El ejercicio de la participación social contribuye a la construcción de políticas públicas enfocadas a garantizar los derechos humanos sociales de las personas en situación migratoria irregular, haciendo partícipe a la población objetiva que recibirá los beneficios de las acciones generadas por las autoridades.

⁸⁹ *Idem.*

V. Conclusiones

Considerando el análisis anterior, se concluye que:

- a. Los mecanismos de participación son medios que sirven para que las personas intervengan en la configuración de la agenda pública de los Estados con la finalidad de generar una sinergia entre sociedad y autoridad para la toma de decisiones en temas importantes para la propia sociedad.
- b. Estos mecanismos pueden verse plasmados en la participación ciudadana y la participación social, resaltando que existe una diferencia marcada entre ambas, pues mientras que la primera es exclusiva de las personas que tienen la calidad de ciudadanos y además cuentan con la institucionalización de este mecanismo a través de su reconocimiento en las normas jurídicas; la segunda puede ser ejercida por cualquier persona sin el requisito indispensable de la ciudadanía, pero cuenta con menor impacto, pues al no contar con normativa legal se diluyen sus objetivos, alcances y resultados.
- c. La participación social es un mecanismo que coadyuva a garantizar los derechos humanos sociales de las personas migrantes en situación migratoria irregular al darles voz a través de diversos medios para exigir la protección y el otorgamiento de estos derechos por parte del Estado.
- d. Es necesario el reforzamiento y la institucionalización de la norma en materia de participación social, con el objetivo de contribuir al reconocimiento de los derechos humanos sociales de los grupos vulnerables que por situaciones económicas, sociales, culturales y mi-

gratorias han sido marginadas en el otorgamiento de los derechos sociales como el trabajo, salud, alimentación, seguridad social, entre otros.

- e. Los nuevos contextos sociales están generando la necesidad de establecer mecanismos idóneos que permitan involucrar a la población en las medidas que el Estado desarrolla para, por un lado, cumplir con sus obligaciones y conformar un Estado de derecho, y por otro, satisfacer sus necesidades. Por ende, es indispensable escuchar a la población que será beneficiaria de las acciones realizadas por la autoridad, y esto es posible mediante la participación social.
- f. México, como país expulsor, de acogida y tránsito de migrantes, ha asumido un papel relevante en la protección de sus derechos humanos, especialmente los derechos sociales. Sin embargo, la falta de representación impide a las personas con situación migratoria irregular ejercer sus derechos. Por lo que esta obra propone la implementación de la nueva figura: “protección social participativa” para darles voz en la formulación de políticas, leyes y programas para garantizar sus derechos sociales.

VI. Fuentes de investigación

Alaminos, Antonio, *et al. Socialización, ideología y participación, Casos prácticos de análisis estructural de covarianzas*, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, España, p. 75, en: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2293/1/Casos.pdf>

Barajas Montes de Oca, Santiago, *La huelga. Un análisis comparativo*, UNAM, México, 1983, p. 12.

- Bonilla, Marcelo, y Cliche, Gilles, (eds.). Internet y políticas públicas socialmente relevantes, Martínez Juliana, *Internet y políticas públicas socialmente relevantes ¿Por qué, cómo y en qué incidir?* Flacso, IDRC-CRDI, 2001.
- Camacho Pérez, y Jason, Alexis, “Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Revista Buen Gobierno*, 2020, núm. 28, enero-junio.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Nuestro siglo, La reforma política de 1977, en: https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nuestro11.htm
- Canales Sánchez, Alejandro, “La participación social en educación: un dilema por resolver”, *Perfiles educativo*, núm. 113, vol. 28, México, 2006, p. 69.
- Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Grupo Editorial Siglo XXI, México, 2010, p. 28, en: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcppp_cap.pdf
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Participación Ciudadana*, Cámara de Diputados, México, 2020, en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_pciudadana.htm#:~:text=Desde%20la%20perspectiva%20normativa%2C%20el,que%20%20%20designan%20o%20crean
- Change.org, *¿Qué es Change.org, la gran plataforma del activismo online?*, Ayudaley, 2020, en: <https://ayudaleyprotecciondatos.es/2020/06/25/que-es-change-org/#:~:text=org%20%20%20Change.org%20es,de%20los%20derechos%20humanos%2C%20hasta>, consultado el 30 de marzo de 2022.
- Ciénega Valerio, Erika P., El movimiento #Metoo: Una posible lectura desde el psicoanálisis, Errancia litorales, México, 2018, en: https://www.iztacala.unam.mx/errancia/v17/PDFS_1/LITORALES%206%20EL%20MOVIMIENTO%20METOO.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Campaña en atención a Personas Migrantes*, CNDH, México, 2022, en: <https://www.cndh.org.mx/listado/9/210>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza*, Coneval, México, 2021, en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2020/C1_pob_16_20.PNG
- _____, *Línea de pobreza por ingreso*, Coneval, México, 2022, en: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipoIndicador=0>
- Criado de Diego, Marcos, *Participar: la ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, Dykinson, España, 2015.
- Escobar, Iván, *El sistema representativo y la democracia semidirecta*, UNAM, México, 2002, 136, en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9319>
- Espinoza, Mario, La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía, *Andamios*, 2009, vol. 5, núm. 10, pp. 71-109, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&nrm=iso
- Fernández de Mantilla, Lya, “Algunas aproximaciones a la participación política”, *Reflexión política*, vol. 1, núm. 1, marzo, Colombia, 1999, pp. 1-9.
- Frei Universität Berlin, *Participación social*, Alemania, 2020, en: https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/rot_partizipation/contexto/index.html
- Gobierno de México, *Debate nacional sobre el uso de la marihuana*, Gobierno de México, 2016, en: <https://www.gob.mx/debatemarihuana>
- _____, *Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)*, Gobierno de México, 2022, en: <http://www.informeseguridad.cns.gob.mx/>
- Gobierno del Estado de México, Asociación de Padres de Familia, Gobierno del Estado de México, México, 2021, en: <https://subeducacionbasica.edomex.gob.mx/asociasion-padres>
- _____, *Día mundial de las ONG'S*, EDOMEX, Gobierno del Estado de México, 2019, en: [https://edomex.gob.mx/ONG-edomex#:~:text=Las%](https://edomex.gob.mx/ONG-edomex#:~:text=Las%20)

- 20Organizaciones%20No%20Gubernamentales%2C%20o,generen%20cambios%20estructurales%20en%20determinadas
 Historic, *El Senado romano*, 2019, en: <https://historiacweb.com/2019/10/29/senado-romano/>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, Presupuesto participativo, IECM, México, 2020, en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/>
- _____, *Convocatorias del Presupuesto Participativo 2022*, IECM, 2022, en: <https://www.iecm.mx/www/sites/enchulatucolonia2022/convocatorias.html>
- _____, *Preguntas frecuentes: Integración y funcionamiento de los comités ciudadanos*, IECM, México, 2021, en: <https://www.iecm.mx/acerca-del-iecm/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-integracion-y-funcionamiento-de-los-comites-ciudadanos/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana Cuarto Trimestre de 2021*, INEGI, 2021, p. 1, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022_01.pdf
- Instituto Nacional de Migración, *¿Qué hacemos?*, INM, México, 2020, en: <https://www.gob.mx/inm/que-hacemos>
- _____, *¿Qué hacemos?*, INM, México, 2021, en: <https://www.gob.mx/inm/que-hacemos>
- Instituto Nacional Electoral, *¿Qué es?*, INE, México, 2021, en: <https://www.ine.mx/revocacion-mandato/>
- López Serrano, Jesús, “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios políticos*, núm. 16, 2009, México, pp. 9-45.
- Mejía, Ximena, e Ivonne Melgar, *Colectivos a favor de la marihuana se manifiestan en San Lázaro*, Excélsior, México, 202, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/colectivos-a-favor-de-la-marihuana-se-manifiestan-en-san-lazaro/1435657>

- Ministerio de Educación, *Grecia y su legado*, Gobierno de España, España, 2019, en: <http://recursos.cnice.mec.es/latingriego/Palladium/griego/esg143ca1.php>
- Molina Vega, José Enrique, *Participación política y derechos humanos*, CorteIDH, p. 17, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r08068-1.pdf>
- Mondragón Montes, Mayra Alejandra, *Los triunfos de la Revolución haitiana en sus constituciones, 1801 y 1805. Derechos y libertades en tiempos de esclavitud*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2021, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6505/15.pdf>
- Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ONU, 1966, en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Olvera Rivera, Alberto, *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, INCIDE Social, México, 2006, p. 5 en: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olvera1.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ONU, Estados Unidos de América, en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- _____, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Austria, 1993, p. 11 en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, 2004, p. 45. en: <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Ruiz Munilla, Jesús, *Las acciones colectivas en el Derecho Mexicano*, México, 2011, en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/260329/781162/file/Las_acciones_colectivas.pdf
- Sanabria Ramos, Giselda, “Participación Social y Comunitaria: Reflexiones”, *Revista Cubana Salud Pública*, núm. 2, vol. 27, pp. 89-95, en: <http://>

- scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0864-34662001000200002&script=sci_arttext&tlng=en
- _____, “Participación social en el campo de la salud”, *Revista Cubana Salud Pública*, Ciudad de La Habana, vol. 30, núm. 3, 2004, en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662004000300005&lng=es&nrm=iso
- Secretaría de Educación y Cultura, *¿Qué es la participación social?*, SEPyC, México, en: <https://www.sepyc.gob.mx/Programas/documentacion/Qu%C3%A9%20es%20la%20Participaci%C3%B3n%20Social.pdf>, consultado el 28 de enero de 2022.
- Secretaría de Gobernación, *Consulta Popular*, SEGOB, 2021, en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252#:~:text=Consulta%20Popular&text=Mecanismo%20de%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20que,los%20%C3%B3rganos%20representativos%20del%20Estado>, consultado el 24 de junio de 2022.
- Serrano Rodríguez, Azucena, La participación ciudadana en México, *Estudios Políticos*, UNAM, núm. 34. 2015, p. 96. en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>
- Tamayo Flores-Alatorre, Sergio, “La participación ciudadana: un proceso”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero-junio 2015, pp. 157-183.
- Torre Cantalapiedra, Eduardo, *Caravanas migrantes: forma de movilidad y movimiento social*, Nexos, México, 2021, en: <https://migracion.nexos.com.mx/2021/12/caravanas-migrantes-forma-de-movilidad-y-movimiento-social/>
- Transparency International, Corruption perceptions index en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mex>
- Valenzuela Guzmán, Maribel Alejandrina, *La revolución francesa*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2008, en: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/07/07_2011.pdf

- Villareal Martínez, María Teresa, *Participación ciudadana y políticas públicas*, 2010, p. 32, en: https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf
- Walter Flores, Ana Lorena Ruano, y Denise Phé Funchal, “La participación social en un contexto de violencia política: Implicaciones para la promoción y ejercicio del derecho a la salud en Guatemala”, *Health and human Rights Journal*, vol. 2, 2010.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1998, p. 31.
- Zuccaro, Agustín, y Mariana Satin, “Nuevas formas de participación en la actualidad: las ONG como estrategia PRO”, *Escenarios Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, núm. 27, 2018.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos
- Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993
- Ley de Migración
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México

CAPÍTULO II

Perspectiva convencional del derecho humano a la participación social

CAROLINA AGUILAR RAMOS*

SUMARIO: I. Introducción. II. Definiendo la participación social. III. Marco regulatorio en materia de participación. IV. La convencionalidad: concepto e implicaciones. V. Análisis de la convencionalidad del derecho a la participación social. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de investigación.

I. Introducción

En su artículo primero, la Constitución política mexicana refiere: “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”.

Lo anterior, producto de la reforma constitucional de 2011, es la columna vertebral de un sistema jurídico que con mayor frecuencia debate acerca de la exigibilidad, la progresividad y la universalidad de los derechos fundamentales. Asimismo, es el fundamento de la denominada convencionalidad, misma que protege a las prerrogativas constitucionales ante posibles limitaciones o restricciones.

* Doctora en Derecho, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Profesora investigadora. <https://orcid.org/0000-0003-3965-4936>

Una de las prerrogativas cuya trascendencia se ha visto mermada por la injerencia de la política es la de la participación social. Se dice que los ciudadanos actúan como ciudadanos solo en época de elecciones. Lo cierto es que, de un análisis más amplio, puede inferirse que participar es un proceso que implica informarse, deliberar, intervenir, incidir y evaluar las políticas públicas.

La participación social está contemplada en diversos numerales de la norma suprema, particularmente en los siguientes temas: el impulso del desarrollo regional de las comunidades indígenas, el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, la evaluación de las políticas de prevención del delito en materia de seguridad pública, el ámbito político para votar y ser candidato a cargos de elección popular, las consultas públicas en materia de políticas de cultura, deporte y turismo, así como en la consolidación de un Sistema Nacional Anticorrupción y un Sistema de Planeación Democrática.

De igual manera, en instrumentos extranjeros como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de San José, están previstos la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana y los distintos Planes de Acción producto de las Cumbres de las Américas, por referir algunos ejemplos.

Con las generalizaciones anteriores se expone la existencia de un marco regulatorio de la participación, no obstante, en el contexto práctico se identifican dos principales problemas: la limitación de la participación en cuestiones políticas y la condición de ciudadanía como elemento *sine qua non* que la legitima.

En función de lo planteado, este capítulo pretende brindar los argumentos necesarios que justifican la necesidad del reconocimiento de la participación social como un verdadero derecho humano de rango convencional inherente a los seres

humanos, partiendo de tres categorías de análisis: a) las diversas connotaciones sobre la participación, b) las previsiones normativas nacionales e internacionales en la materia, y c) el análisis de la convencionalidad y la obligatoriedad de los tratados internacionales ratificados por México.

II. Definiendo la participación social

Las democracias modernas exigen la construcción de canales de cooperación entre los entes gubernamentales con actores sociales, con el objetivo de lograr verdaderos beneficios colectivos. Esta demanda surge “no sólo por un motivo de inclusión de la sociedad y de rendición de cuentas, sino porque, debido al crecimiento de las sociedades, cada vez es más difícil mantener una relación con los representantes y las burocracias”.¹

En las últimas décadas se ha evidenciado que esta intervención social, entendida como el “conjunto de acciones intencionadas para mejorar el contexto de un colectivo”,² posee un poder innato e incomparable como resultado de un protagonismo comunitario que se traduce en la búsqueda de soluciones a problemas cotidianos, hasta constituirse como uno de los pilares elementales para la conquista de derechos en el país.

¹ Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo de México, *Manual de participación en políticas de movilidad y desarrollo urbano*, México, s.f., en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/manual-de-participacion.pdf>, consultado el 14 de noviembre 2022.

² Pepa Franco Rebollos Pepa, Beatriz Franco Ugidos, y Clara Inés Guilló Guirard, “De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para garantizar la ciudadanía activa”, *Revista de Documentación Social*, núm. 145, 2007.

La respuesta social que en muchas ocasiones surge ante la insuficiente atención del Estado sobre situaciones emergentes, exhibe la magnitud y la relevancia que tiene la participación de las personas, misma que “ha logrado cambios reales y positivos más allá de la intervención de los gobiernos”.³

De esta manera, este trabajo busca diferenciar las distintas acepciones que se tienen de la participación ciudadana, política y social, con el objetivo de analizar cuáles son sus componentes conceptuales y alcances.

En este orden de ideas, se entiende por participación social “a la agrupación de los individuos en organizaciones para la defensa y representación de sus respectivos intereses”.⁴ Es decir, consiste en el “derecho del que gozan las personas y las organizaciones para intervenir, ya sea de manera individual o colectiva, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones conexas al desarrollo social”.⁵ Dicho de otra forma, es la actuación de los individuos a título personal, y no a través de intermediarios, en la toma de decisiones respecto de aquellas políticas públicas que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades.

Cabe considerar que el ejercicio de la participación es inherente a otros derechos que, de cierta manera, se traducen en condiciones a satisfacer en función de alcanzar un goce efectivo de esta facultad, a saber:

³México Social, *Importancia de la participación social*, México, 2013, en: <https://www.mexicosocial.org/la-importancia-de-la-participacion-social/>, consultado el 15 noviembre de 2022.

⁴The Hunger Project México, *Reflexionemos sobre participación social, política y ciudadana ¿de qué estamos hablando?* México, 2022, en: <https://thp.org.mx/reflexionemos-sobre-participacion-social-politica-y-ciudadana-de-que-estamos-hablando/>

⁵Artículo 3º de la Ley General de Desarrollo Social.

Estar informado(a)

El derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de la participación, “ya que tiene implicaciones importantes que van más allá de ser un elemento para la lucha contra la corrupción”,⁶ pues “permite proponer, intervenir y dar seguimiento a proyectos comunitarios y exigir rendición de cuentas a los servidores públicos en cuanto a las decisiones tomadas en el ejercicio de sus funciones”.⁷

Esta prerrogativa, prevista en el artículo 6° constitucional, *implica la obligación del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, tenga carácter público y sea de interés general.*⁸

Asimismo, está reconocida en el artículo 3° de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al señalarse que es un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, por lo que en esta disposición se gesta la obligatoriedad de la transparencia.

En palabras de Fierro y Gil-García, las políticas de transparencia implican cuatro componentes: “la información debe estar disponible, debe ser de calidad, debe auxiliarse de tecnologías de la información y debe reivindicar los canales y

⁶ Organización de los Estados Americanos, *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, Canadá, 2013, en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2022.

⁷ CNDH, *Derecho de acceso a la información*, en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion>, consultado el 26 de noviembre de 2022.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesaurus jurídico: Derechos Humanos*, México, s.a., en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/07.%20TJSC-JN%20-%20DerHumanos.pdf

procesos de colaboración entre dependencias gubernamentales y actores sociales”.⁹ En el mismo sentido, estas políticas se encuentran vinculadas a la práctica de otra libertad: el derecho de petición. Este derecho implica que “todo gobernado, o cualquier extranjero, tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud por escrito en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8° constitucional”.¹⁰

De lo anterior se circunscribe que la información puede o no ser de acceso inmediato, por lo que las personas, sin importar su nacionalidad, están facultadas para solicitar que les sean compartidos datos significativos para estar en condiciones óptimas de participar.

Colaboración de actores sociales

De conformidad con el artículo 9° constitucional, la libertad de reunión implica que todos los habitantes de la República pueden congregarse con otros con cualquier finalidad,¹¹ “siempre que dicha reunión sea de carácter pacífico y tenga un objeto lícito”.¹² En ese sentido, dicho numeral reconoce

⁹ Ana Elena Fierro y J. Ramón Gil-García, *Más allá del acceso a la información: El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público*, CIDE, 2011, p. 5.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Los derechos humanos en la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Sistema Bibliotecario, México, s.f., en: https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/82541/82541_2.pdf

¹¹ La excepción al derecho de reunión previsto en el artículo 9° constitucional es en asuntos políticos, en los cuales solamente podrán participar ciudadanos mexicanos.

¹² Miguel Carbonell, “La libertad de asociación y de reunión en México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006, año 12.

la libertad de asociación, misma que se diferencia de la reunión en razón de que la asociación implica institucionalizar la organización de las personas, es decir, requiere conformar una entidad con personalidad jurídica, como puede ser una asociación civil, un sindicato, un partido político, entre otros.

Para el caso que nos ocupa, “la sociedad civil se compone tanto de asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia de problemas de la sociedad”,¹³ e inclusive por aquellas organizaciones de carácter institucional, privado, autónomo y sin fines de lucro: organizaciones de la sociedad civil (OSC): colectivos con valor agregado debido a que poseen conocimientos particulares que les permiten colaborar como “actores proclives al intercambio razonado de argumentos y opiniones”¹⁴ en diversidad de temas y enfoques.

De manera que la formación de colectivos no se reduce en la asociación a través de las OSC, sino además bajo la figura de la reunión de los sujetos parte de la sociedad civil, un “concepto más amplio que engloba a individuos, pueblos, grupos y entidades de diversa condición”.¹⁵

¹³ Jaime Uribe Cortez, “Las organizaciones para la acción colectiva y la participación ciudadana: elementos que conforman la sociedad civil”, *Revista de investigación de la Universidad La Salle*, 2010, núm. 33, enero-junio.

¹⁴ Carlos Chávez Becker, y Pablo González Ulloa, *Las organizaciones de la sociedad civil en México*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2018, p. 86.

¹⁵ Renato Zerbini Ribeiro Leao, “El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC”, *Revista IIDH*, 2010, núm. 51, enero-junio.

Manifiestar opiniones y plantear propuestas

Acorde al artículo 7° constitucional, es inviolable la libertad de difundir opiniones a través de cualquier medio. Generalmente, “este derecho tiende a ser analizado bajo la perspectiva del ejercicio de la labor periodística,”¹⁶ particularmente en cuanto a las restricciones que vulneran el ejercicio de la misma. Sin embargo, la libertad de expresión en su vertiente social constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la “libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos,”¹⁷ siendo vigente para toda persona, ya sea por medios orales o escritos, por vías tradicionales o a través de las nuevas tecnologías.

De conformidad con el Poder Judicial:

Tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Cuadernos de Jurisprudencia: Libertad de expresión y Periodismo*, Centro de Estudios Constitucionales, México, 2020, p. 9.

¹⁷ Tesis aislada, 1ª.CDXIX/2014, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, diciembre de 2014, p. 234.

plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.¹⁸

De manera que, esta libertad “juega un papel decisivo en asegurar la democracia y el desarrollo humano sostenible,”¹⁹ debido a que “el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos”.²⁰ Es por ello que “sin el derecho a la libertad de expresión es imposible que la ciudadanía se informe o exija a las autoridades una adecuada rendición de cuentas, incluso se vería imposibilitada para compartir posturas con el resto de personas”.²¹

Acorde a las tres condiciones señaladas, es posible resumir que la participación social “es el involucramiento activo, or-

¹⁸ Tesis Aislada, 1ª. CCXV/2009, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2009, p. 287.

¹⁹ Artículo 19, *Los principios de Camden sobre la libertad de expresión y la igualdad*, México, 2009, en: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2022.

²⁰ Tesis Aislada, 1ª. CCXVII/2009, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre 2009, p. 287.

²¹ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *Definición de libertad de expresión*, México, s.f., en: <https://hchr.org.mx/puntal/acervo-digital/derecho-a-la-libertad-de-expresion/definicion-de-libertad-de-expresion/>, consultado el 17 de noviembre de 2022.

ganizado y corresponsable de los actores de la sociedad,”²² el cual no requiere estar institucionalizado, por lo que la participación en este nivel puede surgir tanto de manera espontánea, o bien, contar con una estructura y soporte legal que le dé personalidad jurídica.

Luego, ¿qué no es participación social? De inicio es importante indicar que no es sinónimo de participación ciudadana, ya que en este tipo de participación, el sujeto activo es el ciudadano en su carácter particular al estar facultado para intervenir en los asuntos públicos de su país. Lo anterior, implícitamente limita el concepto de participar, ya que “la ciudadanía como pertenencia en el sentido de nacionalidad nos habla de las reglas que permiten a un país aceptar a alguien como nacional, fundando esos derechos en el otorgamiento de un reconocimiento de pertenencia al Estado-nación”.²³ Como corolario al tema, el artículo 35 de la Constitución mexicana enlista una serie de *derechos de la ciudadanía*, entre los que destacan votar en las elecciones populares, poder ser electo para cargos populares, asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, iniciar leyes acorde a los términos de la ley y votar en las consultas populares.

Tampoco podemos equiparar la participación social con la participación política, ya que la segunda tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político,²⁴ las cuales pueden ser votar, postularse como candidato,

²² Secretaría de Educación Pública, *Orientaciones para activar la participación social en las escuelas de Educación Básica*, México, 2010, p. 15.

²³ Alberto J. Olvera, *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2018, p. 18.

²⁴ R. García Clark, en Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, *Revista Estudios Políticos*, vol. 9, 2015.

ejercer un cargo público de naturaleza política o realizar actos de proselitismo.

Con base en lo anteriormente expuesto, se puede esgrimir que el aspecto social dentro de la participación busca dotar de un sentido mucho más amplio al concepto de involucramiento de las personas, pues acotar esta libertad a quienes ostenten calidad de ciudadanos o ciudadanas, particularmente en un ámbito globalizado, restaría el alcance del ejercicio pleno a participar para aquellos sectores que no se ostenten como nacionales.

III. Marco regulatorio en materia de participación

La participación, en un sentido genérico, se encuentra regulada a nivel local, federal e internacional. En un ejercicio sistemático se expondrán las precisiones normativas que la reconocen como un derecho fundamental.

En primer lugar, la Constitución política mexicana refiere la conformación de un sistema de planeación democrática, en el cual “el Estado está facultado para establecer procesos de participación y consulta popular como parte de la competitividad y equidad en el desarrollo nacional y la democratización política, social y cultural del país”.²⁵

Por su parte, la Ley de Planeación establece la participación y consulta de los diversos grupos sociales “con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan, acorde al Sistema Nacional de Planeación Democrática”.²⁶ Resulta interesante

²⁵ Inciso A del artículo 26 de la Constitución Política Mexicana.

²⁶ Artículo 20 de la Ley de Planeación.

que dicha norma menciona el involucramiento de organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares e indígenas, de instituciones académicas y de investigación, de agrupaciones sociales.

De igual manera, el artículo 6° de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles establece un listado de derechos reconocidos a las organizaciones de la sociedad civil, entre los que destacan:

- II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;
- XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y
- XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, se estipula que las autoridades garantizarán el derecho a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. En este sentido, señala que el Gobierno federal “deberá invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas, mismas

que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación”.²⁷ Finalmente, refiere que las organizaciones “deben estar constituidas ante fedatario público”.²⁸

En materia de salud, se dispone que “la comunidad podrá participar en los servicios de salud de los sectores público, social y privado, desde actividades de promoción, colaboración, formulación de sugerencias para mejorar los servicios de salud, así como en informar a las autoridades competentes de las deficiencias en los servicios de prestación de salud”.²⁹

Asimismo, la Ley de Aguas Nacionales delega a la Comisión Nacional del Agua la promoción y el apoyo de la “organización de los usuarios en el ámbito nacional para mejorar la gestión del agua y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones y asumir compromisos”.³⁰

Finalmente, dentro del marco federal mexicano, otra de las disposiciones que abordan el tema de la participación es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual prevé la promoción de la “participación de organizaciones o asociaciones de jóvenes, adultos mayores, jornaleros agrícolas, pueblos indígenas y migrantes”³¹ respecto de los programas sociales para grupos vulnerables.

En el ámbito internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce como derecho la participación³² en los siguientes términos:

²⁷ Artículo 61 de la Ley General de Desarrollo Social.

²⁸ Artículo 65 de la Ley General de Desarrollo Social.

²⁹ Artículo 57 de la Ley General de Salud.

³⁰ Fracción XIX, del artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales.

³¹ Artículo 154 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

³² Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas; tener acceso a condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país, mismo que puede ser reglamentada por los Estados por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, capacidad o condena.

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³³ refiere:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Otro instrumento que aborda la participación es la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en la cual se establece que los Estados partes, como es el caso de México, convienen la aplicación de medidas preventivas, “entre las que destacan los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales”.³⁴ En el mismo sentido, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción,

³³ Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁴ Punto 11, artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.

establece “el fomento de la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, misma que deberá estar reforzada en el aumento de la transparencia, garantizar el acceso eficaz del público a la información”.³⁵

Finalmente, la Carta Democrática Interamericana refiere que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad, siendo además una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”.³⁶

IV. La convencionalidad: concepto e implicaciones

El instrumento de adhesión de México a la Convención Americana de Derechos Humanos data del 24 de marzo de 1981.³⁷ Dicho tratado internacional, también denominado Pacto de San José de Costa Rica, “prevé derechos y libertades fundamentales que se traducen en compromisos contraídos por los Estados partes”³⁸ siendo el instrumento más importante dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Dicho sistema se integra por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos y defensor de los dere-

³⁵ Artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

³⁶ Artículo 6° de la Carta Democrática Interamericana.

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Signatario y ratificaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/Spanish/basicos2a.htm>, consultado el 18 de noviembre de 2022.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, ¿Qué es la Corte IDH? Costa Rica, s.f., en: https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm, consultado el 18 de noviembre de 2022.

chos humanos; y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos, de carácter autónomo cuya competencia contenciosa implica la resolución de casos contenciosos y el mecanismo de supervisión de sentencias”.³⁹

De acuerdo con Fajardo Morales, fue debido al paradigmático caso “Almonacid Arellano vs Chile” que la Corte IDH estableció un precedente sobre la “obligación del Estado de adecuar la normatividad interna a la internacional en relación con la obligación de garantizar judicialmente los derechos humanos en caso de que la armonización legislativa no fuera la adecuada”.⁴⁰ Al respecto, la Corte indicó que, de acuerdo con el derecho internacional, “las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”⁴¹ acorde a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, sentándose el precedente de lo que hoy se denomina control de convencionalidad.

El control de convencionalidad puede ser desarrollado tanto en sede nacional como internacional.⁴² En palabras de la Suprema Corte de Justicia:

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes*, San José, Costa Rica, 2018, p. 6.

⁴⁰ Zamir Andrés Fajardo Morales, *El control difuso de convencionalidad en México: elementos dogmáticos para una aplicación práctica*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, s.f., p. 9, en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf

⁴¹ Párrafo 125 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile* con fecha 26 de septiembre de 2006.

⁴² Claudio Nash Rojas, “Control de convencionalidad. Precisiones concep-

Por un lado, el control de convencionalidad deben ejercerlo los jueces o juezas nacionales en el estudio de casos que estén bajo su conocimiento, en relación con los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como con sus interpretaciones, realizadas por los órganos autorizados, como lo establecen las sentencias condenatorias en los casos Rosendo Radilla Pacheco, Rosendo Cantú y otra, Fernández Ortega y otras y Cabrera García y Montiel Flores, todas contra el Estado Mexicano. Dicho criterio fue desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010. Por otro lado, existe el control de convencionalidad realizado por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a saber, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos para determinar si, en un caso de su conocimiento, se vulneraron o no derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; es decir, si en el caso específico sometido a su conocimiento, las autoridades de un Estado Parte hicieron o no un control de convencionalidad previo y adecuado y, de ser el caso, determinar cuál debió haber sido dicha interpretación. Así pues, la Corte Interamericana es la intérprete última de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, dentro de dicha interpretación, tiene la facultad para analizar si sus decisiones han sido o no cumplidas.⁴³

tuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2013, núm. 1.

⁴³ Tesis Aislada, 1ª.CXLV/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2006165.

De manera que, debemos entender por control de convencionalidad a la “herramienta metodológica que permite a los Estados que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos verificar la conformidad de las normas y prácticas nacionales con el corpus iuris interamericano”.⁴⁴

Cabe destacar que, en palabras de Herrera Pérez, el control de convencionalidad “no tiene por finalidad establecer si el acto o norma son constitucionales, esto es, si son o no regulares con la carta magna, su fin primero y último es verificar si los actos y normas dan cumplimiento a las obligaciones o compromisos internacionales insertos en el instrumento convencional”.⁴⁵

El ejercicio realizado acorde a las facultades inherentes que posee la Corte IDH para resolver los casos que son sometidos a su jurisdicción “al realizar la ponderación entre el derecho interno del Estado de que se trate y las disposiciones de la Convención Americana”⁴⁶ corresponde al control concentrado. Para el presente análisis no se tomará como punto de reflexión lo correspondiente al ejercicio del control concentrado, en razón de no pretender hacer un estudio respecto de las líneas jurisprudenciales de la Corte IDH con relación a México en cuanto al tema de la participación, debido a que el enfoque social que atañe a esta investigación no ha sido

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cuadernos de Jurisprudencia Número 10: Control de convencionalidad, México, 2021, p. 1.

⁴⁵ Alberto Herrera Pérez, El control de convencionalidad en materia de derechos humanos y la regularidad constitucional. Comentarios a la Jurisprudencia 20/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revista Cuestiones Constitucionales, número 35, julio-diciembre 2016, p. 286.

⁴⁶ Laura Alivia Camarillo Govea, y Elizabeth Nataly Rosas Rábago, El control de convencionalidad como consecuencia de las decisiones judiciales de la Corte Interamericana de Derechos, *Revista IIDH*, vol. 64, p. 129.

objeto de un asunto contencioso ante dicho tribunal. No obstante, es menester referir que el caso “Castañeda Gutman vs México”,⁴⁷ que en esencia tuvo motivaciones electorales, es útil a efecto de rescatar el reconocimiento de la participación política como derecho humano y de validar la interdependencia que tiene con otras libertades fundamentales, como son la libertad de expresión y de asociación, por parte de dicho tribunal internacional.

El análisis que se realizará corresponde al escrutinio en sede nacional, denominado control difuso, el cual consiste en “la potestad conferida a determinados órganos jurisdiccionales para validar la congruencia entre actos internos o de derecho doméstico (tales como constituciones, leyes y reglamentos), con las disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.⁴⁸ Este tipo de control supone que los jueces nacionales deben actuar como jueces interamericanos en el proceso de revisión y aplicación a los casos en sede nacional.

En palabras de la Corte IDH:

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a

⁴⁷ “Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”. Párrafo 140 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman vs México*, con fecha 6 de agosto de 2008.

⁴⁸ Sergio García Ramírez, “El control judicial interno de convencionalidad”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2011, núm. 29, julio-diciembre.

velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.⁴⁹

Asimismo, ha señalado que:

Este proceso evolutivo de recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos se manifiesta claramente en reformas legislativas trascendentales en los Estados nacionales, al incorporar diversas cláusulas constitucionales para recibir el influjo del Derecho Internacional. Así sucede con el reconocimiento de la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, o incluso aceptando su carácter de supra constitucionalidad cuando resulten más favorables; el reconocimiento de su especificidad en esta materia; la aceptación de los principios *pro homine* o favor *libertatis* como criterios hermenéuticos nacionales; en la incorporación de “cláusulas abiertas” de recepción de otros derechos conforme a la normatividad convencional; o en cláusulas constitucionales para interpretar los derechos y libertades “conforme” a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre otros supuestos. De esta forma las normas convencionales adquieren carácter constitucional.⁵⁰

Al respecto, no es de menor importancia destacar que dichas interpretaciones encuentran sustento en el artículo 133 de la

⁴⁹ Párrafo 339 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, con fecha 23 de noviembre de 2009.

⁵⁰ Párrafo 25 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, con fecha 26 de noviembre de 2010.

Carta Magna, al señalar que, además del derecho interno, “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”.⁵¹ De igual manera, la obligatoriedad del control de convencionalidad se estipula en el numeral 1.1 de la misma Convención Americana, al indicarse que:

Los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.⁵²

Además, la Convención refiere:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan

⁵¹ Artículo 133 de la Constitución Política Mexicana.

⁵² Artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.⁵³

Con base en las consideraciones anteriores, se realizó el estudio acerca de la participación social como un derecho convencional, mismo que será contenido del siguiente apartado.

V. Análisis de la convencionalidad del derecho a la participación social

El artículo primero de la Constitución mexicana señala:

Artículo 1o. 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.

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. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivi-

⁵³ Artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

sibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, 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.

Como primer elemento se observa que la ley fundamental señala a “todas las personas”, expresión que establece una regla general de titularidad. Esto no resulta ajeno con base en la teoría de los derechos humanos, sobre la cual se destaca una serie de características que distinguen a estas prerrogativas, siendo una de ellas la universalidad.

De acuerdo con las Naciones Unidas, la universalidad significa que “todos los seres humanos son titulares de todos los derechos, simplemente por su condición de ser humanos, independientemente de donde vivan, de quiénes sean, así como de su situación o características particulares”.⁵⁴ Particular-

⁵⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Universalidad y diversidad, México, 2018, en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-cultural-rights/universality-cultural-rights>, consultado el 21 de noviembre de 2022.

mente, “lograr la igualdad real implica atender las circunstancias o necesidades específicas de las personas,”⁵⁵ enfoque que preponderantemente atiende a merced de los denominados grupos vulnerables.

Posteriormente, la frase “reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” obliga, en primer término, a rememorar el proceso histórico nacional del reconocimiento de derechos humanos. Ciertamente, el derecho mexicano ha sido testigo de una transformación jurídica que surge en los años ochenta con la “Constitución de 1824, ordenamiento en el que se estipularon algunos derechos civiles; posteriormente con la Constitución de 1857 que promulgó la libertad de trabajo, la prohibición a la esclavitud, así como la libertad de expresión, de tránsito y de asociación,”⁵⁶ hasta llegar a la Constitución de 1917 que nos posicionó como el primer país en legislar derechos sociales.

Un segundo punto, también de naturaleza histórica, atiende a la evidente y constante afinidad de la política exterior mexicana con la firma de tratados internacionales. Fue en 1946 cuando México firmó la Carta de las Naciones Unidas, siendo este el primer acuerdo de naturaleza internacional celebrado en materia de derechos humanos.⁵⁷ Desde entonces

⁵⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, 2016, p. 9. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

⁵⁶ Ulises Coello Nuño, “La evolución del reconocimiento constitucional de los derechos humanos en México”, en Eugenio García Flores, *Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XXI*, UNAM, México, 2013, pp. 185-206.

⁵⁷ Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

hasta la actualidad, México es uno de los países más activos en la firma y la ratificación de documentos con países en el tema.

Lo anterior obliga a reflexionar que este dinamismo legal, como parte de los efectos de la firma de tratados, implica considerar el respeto a uno de los principios más importantes en el derecho internacional: el principio *pacta sunt servanda*. De acuerdo con esta regla, “los tratados como acuerdos de rango internacional, se cumplen en el tenor de sus propias cláusulas”.⁵⁸ Se trata, pues, de dotar de obligatoriedad la manifestación de la voluntad de dos o más sujetos del derecho internacional con la finalidad de convenir mejoras para la sociedad global.

Por otra parte, el numeral transcrito en párrafos anteriores menciona 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 protección más amplia”. Este enunciado recobra un significado especial al reivindicar el denominado *principio pro persona*.

De acuerdo con Castañeda Hernández, dicho principio supone “la preferencia interpretativa que encamina a maximizar los derechos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales, o a restringirlos en la menor medida; y la preferencia de normas, que encamina a la que sea más protectora, pero sin dejar de lado la interpretación armónica y sistemática, o la menos restrictiva”.⁵⁹

⁵⁸ María Leoba Castañeda Rivas, “El principio del Pacta sunt servanda y la cláusula rebus sic stantibus en el sistema normativo mexicano, iusinternacional y comparado”, *Revista Tohil*, 2015, núm. 28, enero-junio.

⁵⁹ Mireya Castañeda Hernández, *El principio pro persona. Experiencias y expectativas*, Colección CNDH, México, 2015, p. 181.

Bajo esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales “no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano”.⁶⁰ Por lo cual, este principio constriñe a los jueces nacionales, lo que refuerza en sí mismo el sentido de la convencionalidad de la participación, motivo de este capítulo.

Finalmente, el artículo en comento cita “queda prohibida toda discriminación”, señalando algunas razones que atentan contra la dignidad humana. En palabras de Rodríguez Zepeda: “La discriminación puede ser definida como una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene como efecto dañar sus derechos y libertades fundamentales”.⁶¹

En la experiencia nacional son diversos los factores propclives a propiciar actos discriminatorios, mismas que constituyen acciones u omisiones que, en términos jurídicos, se equiparan a restricciones no reconocidas ni justificadas en términos de la Constitución. Características como el origen étnico, el género, la edad, la discapacidad, la nacionalidad o la preferencia sexual son las diversas facetas del fenómeno de la discriminación actualmente.

Por muchas razones, es importante enfatizar las consecuencias que el factor de discriminación puede ocasionar respecto de la participación social, ya que esta debería tener

⁶⁰ Jurisprudencia, 1ª./J.107/2012, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2012, p. 799.

⁶¹ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?* Cuadernos de la igualdad, Conapred, México, 2004, p. 19.

como punto de origen la posibilidad de acceder en igualdad de condiciones a la información, de tener la libertad de externar sus ideas, así como de influir en la toma de decisiones públicas, esto sin que el involucramiento directo dependa de condiciones que evidentemente están prohibidas por mandato constitucional.

En el caso que ocupa a quienes formamos parte de esta obra, nuestro particular interés se enfoca en la protección del derecho de la participación social de las personas en situación migratoria irregular por lo cual las limitaciones por razón de nacionalidad no están justificadas con base en lo expuesto en la Constitución.

A esto debe agregarse que no debe confundirse la discriminación con las restricciones constitucionales genéricas (previstas en el artículo 29 constitucional), ni con las limitaciones específicas en materia de participación, como lo es la política para el caso de las y los extranjeros.

VI. Conclusiones

Con base en lo descrito anteriormente se puede afirmar que la participación es un derecho humano reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales. Sin embargo, de manera inadecuada, la participación social suele entenderse como un derecho político y, en consecuencia, sus alcances pueden verse limitados.

Esto es así debido a que llevar al terreno de la política un derecho de esta magnitud repercute en los efectos jurídicos que puede generar, pensando en un terreno práctico. Y, en el mismo sentido, aterriza en un sentido de encaminar la parti-

participación a la ciudadanía, concepto que tiene connotaciones distintas, particularmente si pensamos en los migrantes.

Por otra parte, la falta de institucionalización de la participación social es una moneda de dos caras. Por una parte, pondera a los actores sociales como punto central del involucramiento y no propiamente al Estado, lo cual tiene ventajas evidentes que dotan de mayor libertad y credibilidad al proceso. No obstante, esta circunstancia repercute en la medida de dotar de vinculatoriedad estos procesos que se gestan de manera natural en la sociedad.

Lo cierto es que la Convención Americana reconoce el derecho a participar, pero a la vez prevé que los Estados son quienes deben regular su ejercicio. Y recordemos que, en este punto, enfatiza en razones de nacionalidad o residencia, por lo que, de nueva cuenta, hasta que no contemos con una opinión consultiva o algún asunto contencioso que implique la participación social de extranjeros, se traducirá en una limitante.

De esta manera, la participación social es un derecho humano en construcción, cuya naturaleza puede generar interpretaciones restrictivas para determinados sectores de la población. Sin embargo, cuenta con reconocimiento internacional que, si bien la considera una prerrogativa convencional, también implica la generación de incentivos de los Estados para lograr su materialización.

VII. Fuentes de investigación

- Artículo 19, *Los principios de Camden sobre la libertad de expresión y la igualdad*, México, 2009, en: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2022.
- Camarillo Govea, Laura Alicia y Elizabeth Nataly Rosas Rábago, El control de convencionalidad como consecuencia de las decisiones judiciales de la Corte Interamericana de Derechos, *Revista IIDH*, vol. 64, p. 129.
- Carbonell, Miguel, “La libertad de asociación y de reunión en México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006, año 12.
- Castañeda, Mireya, *El principio pro persona. Experiencias y expectativas*, Colección CNDH, México, 2015, p. 181.
- Castañeda Rivas, María Leoba, “El principio del Pacta sunt servanda y la cláusula rebus sic stantibus en el sistema normativo mexicano, iusinternacional y comparado”, *Revista Tohil*, 2015, núm. 28, enero-junio.
- Chávez Becker Carlos y Pablo González Ulloa, *Las organizaciones de la sociedad civil en México*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2018, p. 86.
- Coello Nuño, Ulises, “La evolución del reconocimiento constitucional de los derechos humanos en México”, en Eugenio García Flores (coord.) *Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XXI*, UNAM, México, 2013, pp. 185-206.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Signatario y ratificaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/Spanish/basicos2a.htm>, consultado el 18 de noviembre de 2022.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, 2016, p. 9. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *¿Qué es la Corte IDH?*, Costa Rica, s.a., en: https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm, consultado el 18 de noviembre de 2022.

_____, *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes*, San José, Costa Rica, 2018, p. 6.

Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *Definición de Libertad de expresión*, México, s.f., en: <https://hchr.org.mx/puntal/acervo-digital/derecho-a-la-libertad-de-expresion/definicion-de-libertad-de-expresion/>, consultado el 17 de noviembre de 2022.

Fajardo Morales, Zamir Andrés, *El control difuso de convencionalidad en México: elementos dogmáticos para una aplicación práctica*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, s.f., p. 9, en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf

Fierro, Ana Elena y J. Ramón Gil-García, *Más allá del acceso a la información: El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público*, CIDE, 2011, p. 5.

Franco Rebolgar, Pepa, Franco Ugidos Beatriz y Clara Inés Guilló Guirard, “De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para garantizar la ciudadanía activa”, *Revista de Documentación Social*, núm. 145, 2007.

García Clark, R., en Azucena Serrano Rodríguez, “La participación ciudadana en México”, *Revista Estudios Políticos*, vol. 9, 2015.

García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2011, núm. 29, julio-diciembre.

Herrera Pérez, Alberto, “El control de convencionalidad en materia de derechos humanos y la regularidad constitucional. Comentarios a la Jurisprudencia 20/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, número 35, julio-diciembre 2016, p. 286.

- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo de México, *Manual de participación en políticas de movilidad y desarrollo urbano*, México, s.f., en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/manual-de-participacion.pdf>, consultado el 14 de noviembre 2022.
- J. Olvera, Alberto, *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2018, p. 18.
- México Social, *Importancia de la participación social*, México, 2013, en: <https://www.mexicosocial.org/la-importancia-de-la-participacion-social/>, consultado el 15 noviembre de 2022.
- Nash Rojas, Claudio, “Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2013, núm. 1.
- The Hunger Project México, *Reflexionemos sobre participación social, política y ciudadana ¿de qué estamos hablando?* México, 2022, en: <https://thp.org.mx/reflexionemos-sobre-participacion-social-politica-y-ciudadana-de-que-estamos-hablando/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Universalidad y diversidad, México, 2018, en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-cultural-rights/universality-cultural-rights>, consultado el 21 de noviembre de 2022.
- Organización de los Estados Americanos, *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, Canadá, 2013, en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2022.
- Ribeiro Leao Renato Zerbini, “El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC”, *Revista IIDH*, 2010, núm. 51, enero-junio.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, “¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?” *Cuadernos de la igualdad*, Conapred, México, 2004, p. 19.

Secretaría de Educación Pública, *Orientaciones para activar la participación social en las escuelas de Educación Básica*, México, 2010, p. 15.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Cuadernos de Jurisprudencia: Libertad de expresión y Periodismo*, Centro de Estudios Constitucionales, México, 2020, p. 9.

_____, *Cuadernos de Jurisprudencia Número 10: Control de convencionalidad*, México, 2021, p. 1.

_____, *Los derechos humanos en la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Sistema Bibliotecario, México, s.f., en: https://sistema-bibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/82541/82541_2.pdf

_____, *Tesoro jurídico: Derechos Humanos*, México, s.a., en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/07.%20TJSCJN%20-%20DerHumanos.pdf

Uribe Cortez, Jaime, “Las organizaciones para la acción colectiva y la participación ciudadana: elementos que conforman la sociedad civil”, *Revista de investigación de la Universidad La Salle*, 2010, núm.33, enero-junio.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley de Planeación
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles
- Ley General de Salud
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Carta Democrática Interamericana

- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos
- Convención Americana de Derechos Humanos

Criterios del Poder Judicial Mexicano

- Tesis Aislada, 1ª.CDXIX/2014, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2014, p. 234.
- Tesis Aislada, 1ª. CCXV/2009, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2009, p. 287.
- Tesis Aislada, 1ª.CCXVII/2009, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre 2009, p. 287.
- Tesis Aislada, 1ª.CXLV/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2006165.
- Jurisprudencia, 1ª./J.107/2012, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2012, p. 799.

Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Párrafo 125 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile* con fecha de 26 de septiembre de 2006.
- Párrafo 140 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, con fecha de 6 de agosto de 2008.
- Párrafo 339 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, con fecha de 23 de noviembre de 2009.

- Párrafo 25 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, con fecha de 26 de noviembre de 2010.

Justiciabilidad para migrantes en situación migratoria irregular

CLARA ELIZABETH SOTO CASTOR*

SUMARIO: I. Introducción. II. La justiciabilidad. III. Del juicio de amparo y su procedencia al caso. IV. Normativa internacional. V. Conclusiones. VI. Fuentes de investigación.

I. Introducción

La migración es un fenómeno social y un tema de preocupación para la seguridad social, ya que tiene como principal inquietud la vulneración de los migrantes a consecuencia de la falta de protección de sus derechos humanos, transgrediendo estos. Además, la constante discriminación por parte de los ciudadanos y las autoridades entorpece el acceso a sus derechos, haciéndolos un grupo vulnerable en la sociedad.

Las razones y motivaciones de la migración son diversas y cada una conlleva condiciones específicas para el migrante, por lo que se clasifican en relación con su contexto y estatus migratorio; una de estas es la distinción entre migrantes en situación regular y migrantes en situación irregular. El énfasis

* Profesora investigadora de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Estado de Morelos.

hecho en “su situación” y no solo en el migrante “irregular o regular” deviene de “la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias.¹ Es decir, la irregularidad no se refiere al sujeto en sí mismo, sino a su condición geográfica en un momento determinado.

A pesar de utilizar dichos términos para no caer en una postura de discriminación hacia los migrantes, los hechos demuestran lo contrario, esto sale a relucir con la poca estabilidad y certeza jurídica con la que cuentan estas personas, pues lo que hoy parece una situación regular mañana podría no serlo y viceversa. Asimismo, hay una evidente diferencia en el trato a una persona en situación migratoria irregular: desde el acceso a los servicios más básicos, el reconocimiento de sus derechos y las garantías procesales para garantizar su cumplimiento.

Los migrantes en situación migratoria irregular cuentan con los mismos derechos humanos que toda persona, sin importar su estatus migratorio, sin embargo, se enfrentan a diversos obstáculos para poder materializarlos, pues carecen de mecanismos especializados en materia de migración para salvaguardar sus derechos y reclamarlos ante tribunales.

Por ello, en el presente capítulo pretende determinarse cuál es el rol judicial en materia de derechos de los migrantes, y el papel del juicio de amparo para su protección, para así tener un cumplimiento en materia de seguridad social de las personas migrantes en situación irregular, ya que toda persona tiene derecho de acceder a la seguridad social debido a su “importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstan-

¹Ley de Migración, artículo 3, fracción XXXIII.

cias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos humanos”.²

II. La justiciabilidad

Hablar de justiciabilidad en el derecho de la seguridad social es un tema complejo, pero ¿qué pasa cuando hablamos de la justiciabilidad de la seguridad social para migrantes en situación irregular?, en primer lugar, nos situamos en la problemática del cumplimiento de los derechos sociales y alcances de la seguridad social, y en segundo lugar, en las restricciones que tiene un migrante frente a alguien que no lo es.

Esta complejidad la encontramos desde la separación de los derechos políticos, civiles y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conocidos como derechos DESCAs, que “son los derechos humanos que garantizan condiciones sociales y económicas necesarias para una vida digna y en libertad”.³ Estos derechos se garantizan en función de la “disponibilidad de recursos”⁴ dado que su naturaleza en sí ya es limitativa por factores externos, y es necesaria la presencia de mecanismos procesales adecuados cuando esta limitación surge por otras razones, tal es el caso de la falta de justiciabilidad de los derechos por el simple hecho de ser migrante.

² Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina Del Alto Comisionado, *Acerca del derecho a la seguridad social*, en: <https://www.ohchr.org/es/social-security/about-right-social-security-and-human-rights>.

³ CNDH México, *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>.

⁴ Suprema Corte de la Justicia, *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, primera sesión.

Cuando hablamos de justiciabilidad nos referimos a la facultad para hacer valer el cumplimiento de los derechos a través de mecanismos jurisdiccionales para acceder a la justicia; nos proporciona garantías procesales para interceder ante los tribunales cuando se considera que un derecho es vulnerado.⁵ Otro concepto importante es la exigibilidad, que es definida como: “Un derecho es exigible cuando queda claro en las leyes cuáles son las obligaciones del Estado y quiénes son los titulares de los derechos. Es justiciable, cuando el cumplimiento de las obligaciones puede reclamarse judicialmente en las instancias de derecho interno y en instancias del derecho internacional”.⁶

El migrante en situación irregular

El término *migrante* está conformado por raíces latinas, y significa “el que cambia de residencia”, por lo que el migrante es aquella persona que se encuentra fuera de su lugar de origen. Las personas migrantes respecto de su estatus migratorio pueden ser consideradas regulares o irregulares, dependiendo las leyes y reglamentos del país destino. Sin embargo, para ser considerado un migrante regular es necesario cumplir con ciertos requisitos y condiciones. El artículo 3 fracción XXXI-II de la Ley de Migración refiere a la situación migratoria como: “La hipótesis jurídica en la que se ubica un extran-

⁵ Observatorio de política social y derechos humanos, “Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los DESCA”, *Incide social*, p. 3.

⁶ Manual de protección de derechos de la sociedad civil, *Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos*, en: <http://derechosoc.civilisac.org>.

⁷ Diccionario etimológico castellano, *Migrante*, en: <https://etimologias.de-chile.net>.

jero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando no haya incumplido con las mismas”.⁸

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, la migración en situación irregular es el “movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino”.⁹ Sin embargo, esto no exime a la ley de hacer cumplir sus derechos, por lo que se fundamenta en el artículo 67 de la Ley de Migración. Es así como, sin importar su situación migratoria ni de cualquier otra índole, las personas migrantes tienen derecho a ser tratadas sin discriminación.

Desafortunadamente, esto es contradictorio e incongruente con los hechos, pues la mayoría de servicios están condicionados a requisitos que obstaculizan el cumplimiento de sus derechos, como se hace notar en la siguiente jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Junio de 2022, Tomo V, página 4165, del texto siguiente:

DERECHOS DE PERSONAS MIGRANTES. LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES REQUIERE DE LOS MEDIOS NECESARIOS PARA EJERCERLOS EFECTIVAMENTE.

⁸ Artículo 3, fracción XXXIII, Ley de Migración.

⁹ OIM ONU migración, Términos fundamentales sobre migración, migración irregular en: <https://www.iom.int/es/sobre-la-migracion>.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales a personas migrantes se torna ilusorio si éstos no pueden acceder a los medios, instrumentos o herramientas necesarios para ejercerlos efectivamente. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de eliminar todos los obstáculos existentes que, de iure o de facto, enfrentan las personas migrantes en el acceso efectivo a sus derechos fundamentales.

Justificación: La garantía de un derecho implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para “remover” los obstáculos que puedan existir, para que los individuos disfruten y efectivamente ejerzan los derechos fundamentales reconocidos. En atención a la dimensión formal o instrumental del derecho a la personalidad jurídica y al principio de interdependencia de los derechos fundamentales, no es posible ser titular de derechos económicos, sociales y culturales si se carece de las condiciones propicias para adquirirlos, ejercerlos y exigirlos. En esta relación subyace el deber de los Estados de adoptar medidas generales de manera progresiva y medidas de carácter inmediato para asegurar la garantía de los derechos reconocidos. Por lo tanto, alcanzar la efectividad de los derechos no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, sino que los Estados deben realizar actividades concretas para que las personas bajo su jurisdicción puedan disfrutar y ejercer sus derechos.¹⁰

Siguiendo con esta premisa establecida por el Alto Tribunal, se determina que las disposiciones implementadas y reque-

¹⁰ Tesis 2024786, Semanario Judicial de la Federación, libro 14, junio de 2022, tomo V, página 4165.

ridas para que el migrante pueda acceder a sus derechos carecen de casuística, pues cada migrante tiene una condición particular en donde cabe la posibilidad de no cumplir con tales requerimientos, sin que esto conlleve a un menoscabo de su integridad, lo que ocasiona un agravante a su vulnerabilidad en su condición como migrante en el momento que le son negados sus derechos.

Un ejemplo en particular es el caso de Orlyn Ovidio Cantillano Cardoza, persona que solicitó un amparo al ser violentado en su derecho a la salud:

Afiliación al Seguro Popular. Orlyn Ovidio Cantillano Cardoza, de nacionalidad *****, el siete de junio de dos mil dieciocho, acudió a las oficinas del módulo de la zona operativa número 1 de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud en San Luis Potosí (Seguro Popular), a solicitar su afiliación al citado seguro. Se le otorgó la póliza de filiación con folio *****, y la clínica médica “16 de Septiembre” con vigencia de tres meses, pues no contaban con su CURP y acta de nacimiento, siendo el límite para presentarlos el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho.

- Durante la vigencia de su afiliación se realizó diversos estudios relacionados con sus enfermedades *****, motivo por el que le fue proporcionado el medicamento para controlarlas.
- Negativa de atención médica. El quince de noviembre de dos mil dieciocho, le fue negado el servicio médico y los medicamentos.¹¹

¹¹ Amparo en revisión 81/2021, 13 de octubre de 2021.

A dos años de este antecedente y de un cambio estructural en el sistema de salud, el migrante encuentra los mismos obstáculos.

El migrante como grupo vulnerable

Según la Ley de Migración, el migrante es el individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.¹²

Las motivaciones más comunes suelen ser económicas, políticas y ambientales, lo que ocasiona que los migrantes, antes de adquirir tal estatus, en su mayoría ya sean considerados como personas vulnerables. Al salir de su país tras vivir en precariedad económica o violencia, su condición de vulnerabilidad los orilla a migrar; luego, al convertirse en migrantes, se ven envueltos en una doble vulnerabilidad. La primera vulnerabilidad surge de tal decisión y la segunda como consecuencia de la misma decisión, pues le son transgredidos sus derechos al contar con poco o nulo reconocimiento y exigibilidad jurídica como migrante al país de llegada; país en el que se consideran extraños e intrusos por gran parte de la población. Esa extrañeza proviene del no reconocimiento del individuo como un igual, al no ser una persona ciudadana y, por ende, no reconocer de igual forma sus derechos. La población que discrimina y la falta de exigibilidad de sus derechos los convierten en un grupo vulnerable.

¹² Artículo 3, fracción XVIII, de la Ley de Migración.

Entendemos como grupo vulnerable a “las minorías, grupos o comunidades que por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, género, condición social, edad o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a las contingencias sociales y para satisfacer sus necesidades básicas”.¹³

Por ello, al no contar con las necesidades básicas y estar expuestos a grandes peligros son considerados un grupo vulnerable. De esta manera, es apremiante buscar su protección, garantizando sus derechos durante su tránsito o estadía en el país.

Dentro de la irregularidad, a este grupo vulnerable podemos encontrarlo en diversos escenarios, ya sea en tránsito, en albergues o en las calles ante la falta de confianza hacia las autoridades. Al respecto haremos una breve descripción de estas tres circunstancias, pues cada una cuenta con condiciones distintas, siendo todas vulnerables.

Migrantes en tránsito: Se encuentran en constante movimiento para lograr llegar a su destino. En México es bastante usual encontrar migrantes transitando por el territorio con el único fin de llegar a Estados Unidos, mientras tanto, son expuestos a numerosos peligros tales como “tráfico de personas, retención ilegal, robo, abuso de funciones, extorsión, secuestro, etc”.¹⁴ Comúnmente viajan en grupos de personas llamados caravanas, en donde transitan en conjunto hacia su destino.

¹³ Mendizábal Bermúdez, Gabriela. *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, Coord., UAEM, México, 2008, p. 38.

¹⁴ Unidad de política migratoria, Registro e identidad de persona, “Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en México 2023”, México, 2023, p. 14.

Las caravanas no sólo se caracterizan por su peculiar forma de avanzar hacia el norte, sino por otros dos aspectos destacados: su visibilidad en el desplazamiento —que es también mediática— y la situación de irregularidad de la mayoría de sus miembros. En estas marchas los migrantes son visibles en su transcurrir por territorios y fronteras, incluso en circunstancias en las que habitualmente los migrantes se mantienen invisibles.¹⁵

Migrantes en albergues: Se instalan de forma temporal en alguno de los albergues del país con la finalidad de recibir ayuda; como mínimo se les deben atender sus necesidades básicas: un lugar en donde dormir, alimentarse y recibir asistencia médica. Son personas que pueden estar en tránsito o planean instalarse en México, pero por el momento no encuentran los recursos de subsistencia, por lo que deciden permanecer en el albergue.

Migrantes arribados en las calles: Se sitúan en las calles, en casas de campaña o a la intemperie ante las inclemencias del clima y los peligros que los acechan para ser víctimas de algún delito. Esta decisión es propia, pues creen que estarán mejor que en un albergue, por miedo a ser reportados o sobrepoblación en los albergues, lo que dificulta darles una atención digna.

Sea cual sea la circunstancia en la que se encuentre el migrante, deben buscarse alternativas acordes a su situación para salvaguardar sus derechos conforme a sus necesidades.

¹⁵ Cantalapiedra Torre, Eduardo. “Caravanas migrantes: forma de movilidad y movimiento social”, *Nexos*, diciembre, 2021.

Los derechos del migrante

“Los derechos de los migrantes son los derechos establecidos implícitos o explícitos por la legislación internacional sobre migración, incluidos los derechos humanos internacionales y otros instrumentos de derecho público.”¹⁶

Pero antes entendamos que los derechos humanos son los atributos que posee una persona por el simple hecho de serlo, los cuales permiten llevar a cabo una vida digna. Por lo tanto, todas son merecedoras de ellos.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decreta que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.¹⁷ Por ende, los migrantes no son una excepción a esta prerrogativa. Entonces ¿cuál es la razón y necesidad por la cual deben enunciarse derechos específicos para los migrantes? Esto es debido a la vulneración que sus derechos sufren viéndose afectados en su condición como migrantes, pretexto suficiente que los discrimina y excluye, siendo afectada su esfera jurídica y personal.

De igual manera en el artículo sexto de la Ley de Migración se menciona lo siguiente: “El Estado mexicano garantizará a toda persona extranjera el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado

¹⁶ Portal de datos sobre migración, derechos de los migrantes, última actualización 5 de mayo, 2022, en: <https://www.migrationdataportal.org>.

¹⁷ Artículo 1, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria”.¹⁸

El artículo 2 párrafo segundo de la Ley de Migración enuncia lo siguiente:

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.¹⁹

Para contar con el respeto irrestricto mencionado en el artículo anterior, es necesario propiciar garantías procesales que aseguren su cumplimiento y sanción en caso de incumplimiento.

Siguiendo la misma línea de igualdad de los preceptos mencionados, el artículo 2° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama lo siguiente:

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

¹⁸ Artículo 6, *op. cit.*

¹⁹ Artículo 2, *op. cit.*

quier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.²⁰

Aunque los derechos con los que cuenta el migrante son los mismos con los que cuenta toda persona, se hace énfasis en los derechos específicos debido a su proclive vulnerabilidad al no ser cumplidos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH México) enumera los derechos del migrante²¹, entre ellos el derecho a la no discriminación, fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; este precepto es la base de la Ley de Migración.

Es evidente que los migrantes cuentan con un vasto panorama de derechos, sin embargo, lo que hace falta es su cumplimiento en la vida práctica y no solo en leyes escritas sin una verdadera justiciabilidad.

La justiciabilidad del migrante

A veces resulta necesario iniciar con una interrogante para comprender el problema al que nos enfrentamos; interrogante que seguramente más de una vez y más de un migrante se hicieron alguna vez: ¿Con qué herramientas o medios

²⁰ *Idem.*

²¹ *Cf.* CNDH México, *Derechos de las personas migrantes*, en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>.

cuenta el migrante en México, cuando no son respetados sus derechos? “En México el ACNUDH trabaja con el fin de promover, proteger y hacer cumplir los derechos humanos de todos los migrantes, cualquiera que sea su condición, con especial atención a los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y corren mayor riesgo de padecer violaciones de derechos humanos”.²²

El Instituto Nacional de Migración (INM) informa que México, al ser un país de tránsito, origen y destino de migrantes, desde 2013 ha conformado procedimientos permanentes de protección a los derechos humanos de todos los extranjeros y principalmente de aquellos que por condición de vulnerabilidad solicitan el refugio en nuestro país.²³

Sin embargo, esto resulta insuficiente, pues cuando un derecho es quebrantado o se es víctima de un delito el migrante encuentra obstáculos y deficiencias en la exigibilidad de su derecho.

Es común que el migrante sea un blanco de crímenes, por lo que acertadamente en 2015 se creó la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM), misma que fue modificada en 2018. La UIDPM investiga los delitos del orden federal cometidos por y contra personas migrantes en condición de vulnerabilidad, y actúa en las siguientes hipótesis:

- Si eres una persona de nacionalidad mexicana (inmigrante) que reside en otro país y fuiste víctima de algún delito de orden federal en México.

²² Naciones Unidas, *Migración y derechos humanos, Acerca de la migración y los derechos humanos*, en: <https://www.ohchr.org/es/migration>.

²³ Gobierno de México, *México protege a migrantes*, 23 de enero, 2018, en: <https://www.gob.mx/inm/prensa/mexico-protege-a-migrantes>.

- Si eres persona extranjera migrante irregular en condiciones de vulnerabilidad que transita en México y fuiste víctima de algún delito de orden federal.
- Si eres víctima de los delitos contenidos en la Ley de Migración.²⁴

En materia administrativa, cuando se lesionan los derechos del migrante, el artículo 148 de la Ley de Migración establece que:

El servidor público que, sin mediar causa justificada o de fuerza mayor, niegue a los migrantes la prestación de los servicios o el ejercicio de los derechos previstos en esta Ley, así como los que soliciten requisitos adicionales a los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, se harán acreedores 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.²⁵

Uno de los desaciertos más comunes del sistema de justicia es la falta de competencia que le son asignados a los tribunales judiciales para salvaguardar su tutela judicial.

Respecto a este tema, el Semanario Judicial de la Federación emitió la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice:

MIGRANTES. AL ANALIZAR LA COMPETENCIA EN TRATÁNDOSE DE ACTOS RECLAMADOS AL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEBEN ATENDER

²⁴ Fiscalía General de la República, Unidad de Delitos para Personas Migrantes, en: <https://fgr.org.mx/swb/FEMDH/UIDPM>.

²⁵ Artículo 148, fracción 1, de la Ley de Migración.

AL CONTEXTO REAL DE LOS ACTOS RECLAMADOS, YA QUE SE ENCUENTRAN INVOLUCRADOS LOS DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y DE AUDIENCIA.

Hechos: Unas personas migrantes promovieron juicio de amparo en contra del Instituto Nacional de Migración, de quien reclamaron, entre otros actos, la privación ilegal de la libertad fuera de todo procedimiento, la deportación, expulsión, proscripción o destierro. Un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa se declaró legalmente incompetente por razón de materia al estimar que los actos reclamados son de naturaleza penal. A su vez, el Juez de Distrito en Materia Penal no aceptó la competencia planteada al estimar que los actos reclamados son eminentemente administrativos, dado que fueron emitidos por autoridades migratorias. El Juez requirente insistió en la incompetencia y remitió el conflicto competencial para su sustanciación.

Criterio jurídico: Los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, al analizar su competencia, deben atender al contexto real de los actos reclamados y si tales actos sólo tienen el propósito de regular el tránsito de personas en materia de migración, no es justificable el rechazo de su competencia.²⁶

Como se observa, el amparo ha sido un medio de defensa de gran utilidad para los migrantes, claro que lo ideal sería no llegar a tales instancias, pero mientras el sistema de protección a migrantes resulte ineficiente, el amparo será una alternativa aceptable al resguardo de los derechos humanos.

²⁶Tesis: IV.1o.A.J/5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, enero 2023.

III. Del juicio de amparo y su procedencia al caso

El amparo surge de la acción de “amparar”, proteger al individuo de las arbitrariedades que le son ocasionadas por parte de las autoridades que transgreden u omiten sus derechos humanos. Así, se ha vuelto una herramienta defensora del hombre y protectora de la Constitución.

“El amparo es un medio de defensa que las personas tenemos para proteger, ante los tribunales, los derechos que reconoce nuestra constitución cuando consideramos que una autoridad los está violentando”.²⁷

Permite la exigibilidad de un derecho que es violado por una autoridad, caso muy común en personas migrantes, especialmente en aquéllas en situación irregular. Uno de los derechos más vulnerados de este grupo son la vivienda, la salud, la educación. “La denegación de los derechos de los inmigrantes suele estar estrechamente relacionada con leyes discriminatorias y con actitudes de prejuicio o xenofobia”.²⁸

El amparo no es una herramienta que puede ser restringida a personas que no sean ciudadanas, o al no cumplir con algún otro requisito de carácter discriminatorio que no deje ejercer tal derecho, teniendo como resultado el acceso efectivo de la justicia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio respecto al tema, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el libro XVII,

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La ley de amparo en lenguaje llano ¿por qué es importante para la protección de nuestros derechos?*, México, 26 de mayo, 2014, p. 11.

²⁸ Naciones Unidas, Acerca de la migración y los derechos humanos, consultado el 18 de octubre de 2023, en: <https://www.ohchr.org/es/migration/about-migration-and-human-rights>.

tomo 2, página 1360, en febrero de 2013, que a continuación señala:

EXTRANJEROS. SU DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA SE ENCUENTRA GARANTIZADO POR EL ESTADO MEXICANO, POR LO QUE ÉSTE DEBE PROVEER LAS MEDIDAS NECESARIAS E IDÓNEAS PARA PERMITIRLE SU EJERCICIO PLENO.-

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, establecía que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga su capítulo I, título I, con algunas salvedades (derecho de petición, asociación en materia política, sujetarse a las disposiciones en materia de migración e inmigración, así como la posibilidad de su expulsión por entrometerse en asuntos políticos de la Nación). Ulteriormente, esta tutela fue ampliada con la citada reforma constitucional, en la que se modificaron los numerales 1o., 11 y 33, favoreciendo entre otros sectores, a aquéllos, como es con el reconocimiento de la garantía de audiencia previa frente a su posible expulsión del país. Congruente con esa dinámica, los extranjeros no son personas con algún estatus de protección menor de derechos humanos, por lo que deben gozar plenamente de la tutela judicial efectiva, prevista tanto en sede internacional (artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), como en el ámbito nacional (artículo 17 de la Constitución Federal), optando por privilegiar el acceso a la justicia y, por ende, limitando los casos en que por excepción, no puedan ser oídos. De ahí que debe garantizarse su capacidad de intervención como parte en el juicio sin que el tribunal pueda limitarla por el hecho de haber nacido en el extranjero, o no ha-

blar bien el español, pues implicaría un obstáculo injustificado, desproporcionado y carente de razón, al reducir su margen de tutela efectiva. Máxime que al armonizar el citado artículo 25 con el 1, numeral 1, de la referida convención, debe privilegiarse el margen de la tutela judicial y su efectividad, sin que pueda discriminarse por motivos de origen nacional. Por tanto, deben dictarse las medidas conducentes para garantizarles dicho acceso y posibilidad de ser escuchados por los tribunales nacionales, al tener el derecho de asistir directamente al juicio en que sean parte y, si por alguna razón existiera una situación, factor o elemento que impidiera la comunicación material entre el tribunal y el justiciable, como es el idioma, o que el compareciente no dominara suficientemente el español, corresponde al Estado, como garante de tales derechos básicos, el proveer las medidas necesarias e idóneas para permitirle el ejercicio pleno de tal derecho, ya que el acceso al tribunal no sólo debe ser formal, sino también material, real y eficaz, pues de lo contrario, no habría la participación igualitaria en los foros jurisdiccionales, porque los extranjeros, por su condición, verían reducido su acceso a la justicia, cuestión que no es conforme al estándar internacional y nacional de tutela.²⁹

Las autoridades competentes para conocer del juicio de amparo indirecto en materia migratoria son los jueces de distrito en materia administrativa; así lo ha señalado la Corte el 10 de agosto de 2022.

²⁹ Tesis: IV.1o.A. J/5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, undécima época, enero 2023. Suprema Corte de Justicia de la Nación, La ley de amparo en lenguaje llano ¿por qué es importante para la protección de nuestros derechos, México, 26 de mayo, 2014.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió mediante jurisprudencia que la orden de presentación o alojamiento de un extranjero en las estaciones migratorias, constituye un acto de naturaleza administrativa al tratarse de una medida provisional para que la persona permanezca en éstos hasta en tanto se resuelva su situación migratoria, de tal manera que los jueces de amparo competentes para conocer de su impugnación serán las juezas y los jueces de distrito en materia administrativa.

Este criterio emana de la resolución de una contradicción de criterios, en la que un Pleno de Circuito y otros tribunales colegiados de distinto circuito llegaron a conclusiones divergentes con relación a la competencia de un Juez de Distrito, por razón de materia, para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra la orden de presentación y/o alojamiento temporal de un extranjero en una estación migratoria, pues un grupo consideró que al ser un acto restrictivo de la libertad personal el órgano jurisdiccional en materia penal sería el competente, mientras que otro grupo estimó que tal acto es material ente administrativo, por lo que es una persona juzgadora de esa materia la que debe conocer del asunto.

En su fallo, la Primera Sala deliberó que la orden de presentación es una medida dictada por el Instituto Nacional de Migración, cuya naturaleza jurídica es administrativa y no de carácter penal, pues a pesar de que puede restringir la libertad personal de la persona migrante, se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual consiste en el control, la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro del territorio nacional.

Al respecto, la Sala destacó que de conformidad con el artículo 106 de la Ley de Migración, en ninguna circunstancia se podrán establecer como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en la ley referida y su reglamento (asistencia médica, psicológica y jurídica, entre otros).

De esta manera, el Alto Tribunal concluyó que la presentación o alojamiento de las personas migrantes no constituye un acto restrictivo de la libertad personal de naturaleza penal, toda vez que no es una sanción de carácter punitivo, por lo que de acuerdo con los artículos 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada y 57 de la vigente, corresponde conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra dicho acto a las y los jueces de distrito en materia administrativa.³⁰

Si bien lo ideal sería que se respetaran los derechos del migrante y la creación de medidas estratégicas para su cumplimiento y no tener que llegar a esta instancia, el juicio de amparo resulta una herramienta útil y eficaz de defensa ante los agravios de los que son víctimas.

Una vez determinado el medio de defensa, debemos asegurar el derecho humano de acceso a la justicia de las personas en migración irregular, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el marco internacional de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el sistema regional en la Convención Americana sobre Derechos humanos y en el Pacto Interna-

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicado de prensa, No. 285/2022, 10 de agosto, 2022.

cional de Derechos Civiles y Políticos. Gloria Castro Espinoza y Sergio Angulo Verduzco³¹ advierten una diversidad de problemas que afectan el acceso a la justicia, mencionando diversas problemáticas a las que se enfrentan.

Desde la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, el sistema ha buscado eficientar las normas del derecho procesal de los derechos humanos, definido por Martín Ariel López Castro como el “conjunto de normas jurídicas que regulan los procedimientos mediante los cuales se busca la reparación o goce del derecho humano afectado a una persona o grupo de ellas por parte de un órgano de gobierno o autoridad”³², adaptando el Poder Judicial de la Federación a las necesidades actuales, por ejemplo a través de la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en 2021 y las reformas a la Ley Federal de Defensoría Pública, para ampliar la gama de servicios, mismos que se encuentran descritos en el artículo 1° de este último ordenamiento.

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal, laboral, así como amparo en materia familiar u otras materias que determine el Consejo de la Judicatura Federal, y el acceso

³¹ Cfr. Gloria Castro Espinoza y Sergio Angulo Verduzco, “Los Derechos Fundamentales y el Acceso a la Justicia”, en Sonia Escalante López y Martín Ariel López Castro (coords.), *Derecho Procesal*, Porrúa, México, 2014, pp. 87-88.

³² Martín Ariel López Castro, “El derecho procesal de los derechos humanos” en *Derecho Procesal*, Sonia Escalante López y Martín Ariel López Castro, Porrúa, México, 2014, p. 26.

a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Una vez visualizados los derechos del migrante que refiere la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y abordados los principales problemas que enfrentan los integrantes de este grupo vulnerable es preciso recordar que en términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas tienen garantizados sus derechos humanos, incluido el de acceso a la justicia y en particular el derecho a ser orientada, representada y defendida por un asesor jurídico especializado en materia de amparo.

Resultan relevantes los artículos 36 fracción I inciso e) de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, referentes a la asesoría jurídica del fuero federal en materia administrativa, en materia de asuntos migratorios y el 38 bis, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 2020, respecto a las personas en movilidad y las sujetas a protección internacional en los siguientes términos:

Artículo 38 Bis. De las obligaciones de los asesores jurídicos especializados en la atención a personas en movilidad y sujetas a protección internacional.

Son obligaciones de los asesores jurídicos especializados en movilidad y sujetas a protección internacional:

- I. Brindar orientación, asesoría y representación a personas en movilidad, de oficio, a petición de la parte interesada o por conducto de terceros, y en aquellos asuntos en que

- la materia a resolver derive de la calidad migratoria del usuario;
- II. Brindar información a los usuarios sobre el derecho que tienen las personas a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria, según sea el caso, ante la autoridad correspondiente;
 - III. Representar a los usuarios que por su calidad migratoria se encuentren privadas de la libertad en estancias migratorias o centros de detención alternos, no penales;
 - IV. Promover amparos colectivos en favor de personas en movilidad;
 - V. Efectuar trámites individuales o colectivos ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados;
 - VI. Efectuar los trámites individuales ante el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás instituciones vinculadas en materia migratoria;
 - VII. Visitar con regularidad a estaciones migratorias o centros de detención alternos, para brindar los servicios que ofrece el Instituto;
 - VIII. Visitar con regularidad albergues, casas del migrante, campamentos, puentes internacionales o cualquier otro centro de ayuda a personas en movilidad;
 - IX. Solicitar el reconocimiento de representante especial ante los órganos jurisdiccionales correspondientes para niñas, niños y adolescentes en movilidad;
 - X. Procurar una comunicación permanente con organismos de la sociedad civil, organismos internacionales y representaciones consulares, especializadas en temas de movilidad que se encuentren en las entidades federativas de su adscripción, con el objetivo de promover los servicios del Instituto;

- XI. Procurar la protección o realización de los derechos humanos, libertades fundamentales y garantías individuales en los planos nacional o internacional, en favor de las personas en movilidad;
- XII. Trabajar en coordinación con los asesores de otras entidades federativas, cuando se requiera alguna acción ante una instancia que se encuentre ubicada en lugar diferente al de la residencia de quien lo pide, y
- XIII. Las demás funciones que determine el Director General del Instituto y la normatividad aplicable.

No se puede dejar de mencionar que, en la práctica, la intervención de los organismos de la sociedad civil es fundamental para vincular a las personas migrantes en situación migratoria irregular, con el personal del Poder Judicial de la Federación y así acceder a la justicia.

IV. Normativa internacional

Así como en México, la migración impone retos a todos los países en los ámbitos sociales, económicos, políticos y sobre todo de derechos humanos, algunos países han enfrentado esto desde tiempo atrás, otros empiezan a vislumbrar el fenómeno y otros tantos lo han ignorado, sin embargo, la situación se hace evidente y no se puede ocultar por más tiempo, por lo que en cualquier caso se han tenido que crear políticas públicas e implementar leyes de migración.

Por esta razón, a modo de direccionar las medidas estratégicas que se tomen, se crearon tratados internacionales para salvaguardar en todo momento los derechos humanos de los

migrantes. La importancia de la mención de estrategias internacionales cobra importancia en la trascendencia que estas tienen para la creación de normas nacionales.

Una de las medidas internacionales implantadas es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un camino para garantizar el derecho al acceso a la justicia de las personas migrantes, adoptado en Marruecos el 10 de diciembre de 2018.

El Pacto Mundial se basa en la legislación internacional sobre derechos humanos y defiende los principios de no regresión y no discriminación. Al aplicar el Pacto Mundial, garantizamos el respeto efectivo, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, en todas las etapas del ciclo migratorio. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la xenofobia y la intolerancia, contra los migrantes y sus familias.³³

El valor de este pacto radica en la búsqueda de protección de los derechos humanos para el diseño y la creación en las medidas de gobernanza relacionadas al tema de migración, en beneficio del migrante.

Toda premisa de igualdad y protección de los derechos podemos encontrarla en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, una guía fundamental para la creación de normas internacionales y nacionales.

³³ Naciones Unidas, Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), fecha de consulta el 20 de noviembre de 2023, en: <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>.

En cuanto al tema que nos ocupa haremos mención de los artículos establecidos en esta declaración, base fundamental de la protección de los derechos humanos de todas las personas y, por consecuencia, de los migrantes.

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.³⁴

Es así como estos señalamientos han sido un marco de referencia en la contribución de la protección de los migrantes.

Todos los migrantes, en virtud de su dignidad humana, están protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, sin discriminación, en condiciones de igualdad con los ciudadanos, independientemente de su situación administrativa o de su condición. Sin embargo, a pesar del marco jurídico existente, los migrantes en todo el mundo siguen sufriendo abusos, explotación y violencia.³⁵

³⁴ *Idem.*

³⁵ Organización de los Estados Americanos, Representación sobre el

V. Conclusiones

El fenómeno migratorio es cambiante, por lo que sus medidas protectoras también deben de serlo, acorde a sus necesidades. Sin duda queda un largo camino que recorrer para materializar justamente los derechos humanos de los migrantes, sin obstáculos y sin discriminación en el camino, por lo que es propicio la creación de mecanismos eficientes para la defensa de sus derechos cuando estos les sean negados. Para lograrlo tiene que enfrentarse el obstáculo de la limitada exigencia al derecho a la seguridad social, la cual proviene del poco reconocimiento constitucional de la seguridad social como un derecho independiente y no como una extensión de otros derechos. Mientras tanto, es necesario buscar alternativas para su protección, esto incluyéndolos en programas sociales para subsanar la limitación de sus derechos. Todo esto con el objetivo de eliminar cualquier brecha de desigualdad que conlleva la discriminación y así salvaguardar sus derechos humanos, porque éstos no se quedan en su lugar de origen, también migran.

VI. Fuentes de investigación

Cantalapiedra Torre, Eduardo, “Caravanas migrantes: forma de movilidad y movimiento social”, *Nexos*, diciembre, 2021.

CNDH México, *Derechos de las personas migrantes*, en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>.

Diccionario etimológico castellano, *Migrante*, en: <https://etimologias.dechile.net>.

III informe sobre migración internacional en las Américas, SICREMI 2015, Washington, 28 de agosto de 2015, en: https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.

- Fiscalía General de la República, *Unidad de Delitos para Personas Migrantes*, en: <https://fgr.org.mx/swb/FEMDH/UIDPM>.
- Gobierno de México, *México protege a migrantes*, 23 de enero, 2018, en: <https://www.gob.mx/inm/prensa/mexico-protege-a-migrantes>.
- Manual de protección de derechos de la sociedad civil, *Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos*, en: <http://derechosoc.civilisac.org>.
- Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, UAEM, México, 2008, p. 38.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Acerca del derecho a la seguridad social, en: <https://www.ohchr.org/es/social-security/about-right-social-security-and-human-rights>.
- Naciones Unidas, *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM)*, en: <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>, consultada el 20 de noviembre de 2023.
- OIM, migración, *Términos fundamentales sobre migración, migración irregular*, en: <https://www.iom.int/es/sobre-la-migracion>.
- Organización de los Estados Americanos, *Representación del III Informe sobre migración Internacional en las Américas*, Sicremi, 2015, Washington, 28 de agosto de 2015, en: https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.
- Portal de datos sobre migración, última actualización 20 de mayo de 2022, en: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/migracion-irregular>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicado de prensa, No. 285/2022, 10 de agosto, 2022.
- _____, La ley de amparo en lenguaje llano ¿por qué es importante para la protección de nuestros derechos?, México, 26 de mayo, 2014.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, “Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en México 2023”, México, 2023. p. 14.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Migración.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Jurisprudencia

- Tesis: 2024786, Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Junio de 2022, Tomo V, página 4165.
- Tesis: IV.1o.A.J/5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, enero 2023.
- Tesis: IV.1o.A.J/5 A (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, enero 2023.



SEGUNDA PARTE

Diagnóstico de la participación social de migrantes



* Doctora en Derecho por la Universidad de Viena, Austria. Profesora investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, nivel II. Correo electrónico: mgabriela@uaem.mx. <https://orcid.org/0000-0003-3681-4025>

** Doctora en Educación, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Profesora investigadora adscrita al Centro de Investigación Interdisciplinar para el Desarrollo Universitario. <https://orcid.org/0000-0003-2005-3436>.

*** Doctor en Derecho y Globalización, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Profesor investigador de Tiempo Completo de la Escuela de Estudios Superiores de Yauatepec de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT. Correo electrónico: emmanuel.lopezper@uaem.edu.mx. <https://orcid.org/0000-0003-2416-9292>

Abordaje cuantitativo del instrumento sobre la participación social de los migrantes

GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ*

ANA ESTHER ESCALANTE FERRER**

EMMANUEL LÓPEZ PÉREZ***

SUMARIO: I. Introducción. II. Descripción de la aplicación. III. Instrumento IV. Cálculo de la muestra V. Principales resultados. VI. Fuentes de investigación.

I. Introducción

La migración en México es un fenómeno que se ha intensificado debido a la diversidad de sus componentes, por lo que hay migración de destino y de tránsito, laboral, forzada, y migración interna, externa, transnacional e irregular; su problemática se mezcla con la disputa nacional: pobreza, inseguridad social-pública y delincuencia organizada. Aun así, la principal meta de la migración de Centro y Sudamérica siguen siendo los Estados Unidos de América.

México, por su posición geográfica y cercanía con Estados Unidos de América (país que históricamente es destino ideal para los migrantes), no resulta ser ajeno a esta problemática, ya que ha fungido como un Estado nato de tránsito de millones de migrantes en situación migratoria irregular en las últi-

mas décadas, y en los últimos cinco años se han generado una problemática político-social entre los países de Centroamérica (donde provienen la mayoría de las personas en situación migratoria irregular), México y Estados Unidos de América (país destino).

El flujo de personas en situación migratoria irregular en tránsito por México hacia Estados Unidos de América aumentó desde mediados de la década de 1990 hasta 2005, alcanzando un volumen de entre 390 mil y 430 mil personas migrantes por año. Entre 2006 y 2009 hubo una caída importante de estos flujos, de cerca del 70%, reduciéndose aproximadamente a 170 mil personas.¹

Durante 2010 y 2011, el flujo se estabilizó en estos niveles, pero en 2012 hubo un repunte de 40% como resultado de la posibilidad de una reforma migratoria en Estados Unidos de América, cuestión que no se llevó a cabo. Para 2014 se calculaba que el flujo podía ser de más de 300 mil personas.²

Para 2018 la migración sufrió un apogeo jamás visto en la historia del país, ya que caravanas migrantes provenientes de Centroamérica (Honduras, Nicaragua, Salvador, Guatemala y Belice) pretendían cruzar de manera irregular por México rumbo a Estados Unidos de América. Estos éxodos de migrantes se vieron reflejados en diversas caravanas (al menos cinco) donde su objetivo primordial era llegar a Estados Unidos de América, derivado de la pobreza y la violencia que se vivía en sus países de origen.

¹J. Schiavon, *La migración Centroamérica-México-Estados Unidos: historias de vulnerabilidad y políticas inacabadas*, INAH, México, 2015, en: https://con-temporanea.inah.gob.mx/destejiendo_a_cliio/jorge_schiavon_num4, consultado el 26 de septiembre 2021.

²*Idem.*

La situación actual de las migraciones hacia Estados Unidos de América no es nada alentadora, pues la cooperación entre las naciones involucradas en este fenómeno resulta ser poco efectiva en beneficio de los miles de migrantes, viéndose más afectada esta situación por el endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos de América. De ahí que en 2018, el ex presidente Donald Trump propuso no dejar llegar a los migrantes, tomando medidas como militarizar la frontera sur del país para evitar que las personas en situación migratoria irregular pudieran pisar territorio estadounidense,³ así como imponer aranceles en productos de importación provenientes de México sino se tomaban acciones claras para detener los éxodos de migrantes que tienen como destino Estados Unidos de América.

En junio de 2019 las autoridades de México y Estados Unidos de América llegaron a un acuerdo en materia migratoria, de tal forma que se suspendió la aplicación de algunos aranceles a los productos mexicanos, teniendo como condición que el gobierno mexicano se comprometiera a registrar y controlar las entradas en la frontera de los flujos de migrantes, así como a desplegar la Guardia Nacional por todo el territorio nacional y en especial en la frontera sur de México.⁴

Por lo anterior, el gobierno mexicano puso en marcha el plan migratorio que busca un flujo ordenado de centroame-

³ Laborde, Antonia, *Trump amenaza con enviar tropas y cerrar la frontera con México si no detienen la caravana de migrantes*, *El País*, 2018, en: https://el-pais.com/internacional/2018/10/18/actualidad/1539874105_719965.html, consultado el 26 de septiembre de 2021.

⁴ Mars, Amand, *Trump llega a un acuerdo migratorio con México y retira la amenaza de aranceles*, *El País*, México, 2019, en: https://elpais.com/internacional/2019/06/08/estados_unidos/1559954214_505851.html, consultado el 26 de septiembre de 2021.

ricanos que buscan llegar a Estados Unidos de América consistente en una atención inmediata a la salud, alimentación, hidratación y refugio mediante sus estaciones migratorias y albergues destinados para ello, un despliegue de los elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur, así como el apoyo de elementos del Instituto Nacional de Migración (INM) en los esfuerzos para la reducción de la migración, la implementación de programas asistenciales a través de la Secretaría del Bienestar; asimismo, se definirían las entradas y los números de solicitantes de asilo que recibirá México y se formaría un registro de migrantes para permitirles el acceso al país a través del otorgamiento de visas humanitarias.⁵

Asimismo, México amplió en sus leyes internas la definición de *refugiado*, establecida en el marco legal internacional; sin embargo, hay una gran diferencia en el otorgamiento de prestaciones sociales a los migrantes en condición de estancia de refugiado y con visa humanitaria, en comparación con la protección a los migrantes en situación irregular.

En enero de 2021, Joe Biden asumió la presidencia de Estados Unidos de América y su administración definió algunas acciones en materia de migración:

1. Protección para los *dreamers*: La administración de Biden buscó preservar el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA) y trabajó en proporcionar un camino para la obtención de una estancia legal.

⁵ *Cfr.* Gobierno de México, México activa Plan de Atención a Caravana Migrante con visión humanitaria, México, 2019, en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/mexico-activa-plan-de-atencion-a-caravana-migrante-con-vision-humanitaria>, consultado el 30 de septiembre de 2021.

2. Suspensión de la construcción del muro fronterizo: El presidente Biden emitió una proclamación para detener la construcción del muro fronterizo con México, que había sido iniciado por la administración anterior.
3. Revertir políticas de asilo restrictivas: Se buscaron cambios en las políticas de asilo para hacerlas más inclusivas y humanitarias, permitiendo a más solicitantes de asilo tener acceso a protecciones en los Estados Unidos de América.
4. Reunificación de familias separadas: La administración de Biden expresó su intención de reunificar a las familias migrantes que habían sido separadas en la frontera bajo la política de “tolerancia cero” de la administración anterior.

Un punto a destacar es que en mayo de 2023 se puso fin a la política migratoria impuesta en la administración de Donald Trump, referente a la Ley de Servicio Público de Salud de 1944, mejor conocido como el Título 42, que daba facultad al gobierno para detener la entrada de personas e importaciones con el fin de prevenir una enfermedad transmisible desde afuera de las fronteras continentales de Estados Unidos de América impuesta en marzo de 2020 a causa de la pandemia generada por el Covid-19. Esta medida “autorizó el uso de la regla bajo la emergencia nacional de salud pública para expulsar rápidamente a las personas que cruzaron de manera ilegal hacia Estados Unidos”.⁶

⁶ Eileen Sullivan, *El Título 42 terminará pronto. ¿Qué significa para EE. UU. y para las personas que migran?*, *The New York Times*, 2023, en: <https://www.nytimes.com/es/2023/05/08/espanol/titulo-42-fin-que-significa.html>, consultado el 14 de mayo de 2023.

Sin embargo, las caravanas de migrantes, en las que ya se encuentran también personas de otros continentes (africanos y asiáticos), aún continúan en proceso en menor medida, pero constante. Esta problemática conlleva una falta de garantía de sus derechos sociales, en específico para aquellas personas que cruzan México.

Desafortunadamente hay un vacío en la garantía de los derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular, ya que no cuentan con una certeza jurídica en su otorgamiento derivado de su calidad migratoria.

Por lo anterior, el presente capítulo se encuentra integrado, además de esta breve introducción, por cinco apartados: 1) descripción de la aplicación del instrumento; 2) cuestionario sobre las condiciones del ejercicio de los derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular; 3) cálculo de la muestra para la aplicación del instrumento; 4) principales resultados de la aplicación y, por último, las fuentes de investigación.

II. Descripción de la aplicación

Si bien se han establecido algunos programas para apoyo a los migrantes, la realidad es que no se sabe qué necesitan ellos realmente y la base de cada seguro voluntario o prestación social (beneficios) es la propia voluntad del futuro beneficiario. Aquí valdría la pena preguntarse: ¿Qué es lo que quieren y necesitan las personas en situación migratoria irregular en México?

La realidad nos demuestra que las prestaciones de protección social no son aprovechadas por los grupos beneficiarios,

cuando no se analizan exactamente cuáles son sus derechos y necesidades, más aún cuando no se les toma en cuenta para otorgar las prestaciones, por ejemplo: “el Programa IMSS para familias de inmigrantes”, que si bien era para ciudadanos mexicanos, no tuvo eco entre los que serían sus beneficiarios.

Desde esa perspectiva, la mayor problemática para obtener información sobre las propias expectativas de las personas en situación migratoria irregular en México es cómo delimitar una muestra que tenga carácter científico, ante el escenario de una población a encuestar que no quiere ser identificada dentro del país y, por ello, no hay datos oficiales de la migración irregular que atraviesa o permanece en el país.

De estas reflexiones es necesario considerar los siguientes puntos:

1. *Ubicación geográfica.* No existe un ingreso único de los migrantes al país, sin embargo, la mayoría de ellos, sobre todo los que se encuentran en una situación migratoria irregular, ingresa por la frontera sur y recorre todo el territorio mexicano para llegar a la frontera norte por diversas vías, a través de los cuales intentan ingresar a los Estados Unidos de América. Esto permite determinar los puntos para hacer contacto con los migrantes, tres sitios ubicados en el centro, norte y sur para tener una representación de diversas áreas geográficas, siendo la más viable la frontera sur en Chiapas por ser la entidad federativa por la que más ingresos hay, como se observa a continuación:

Chiapas es una de las tres entidades que son puerta de entrada terrestre en el sur de México y la que más alter-

nativas de vías de comunicación y conexión con el interior del país ofrece a la migración irregular en tránsito hacia Estados Unidos; por ello, es el estado con mayor número de eventos de personas extranjeras presentadas y en el que confluyen personas migrantes de diferentes nacionalidades, idiomas y culturas, quienes, al igual que las y los mexicanos, buscan alternativas para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Tapachula y Palenque son los municipios de más presentaciones, pues en ambos casos se trata de puntos clave en la conexión entre la frontera con Chiapas y Tabasco y enlace, a través de la vía del ferrocarril, con el interior del país.⁷

Asimismo, en 2020 y de acuerdo con datos de la Unidad de Política Migratoria de México,⁸ se registraron 28,498 eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria,⁹ cifra que en contraste con otras demarca-

⁷ Rocío González Higuera (coord.), *Anuario de movilidad y migración internacional en las entidades federativas de México*, 2019, México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación, p. 26, en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/Politica-Migratoria/Resource/305/1/images/ANUARIO_2019.pdf , Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2021.

⁸ La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), conformada por la Coordinación de Política Migratoria y la Coordinación del Centro de Estudios Migratorios, se encarga de proponer la política migratoria del país de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y de contribución al desarrollo nacional.

⁹ Estas cifras son un estimado de los flujos de personas en situación migratoria irregular que pueden estar en el territorio nacional, pues al presentar esta calidad migratoria su tránsito por el país lo realizan por vías no controladas por las autoridades migratorias de México, *Mapa de estadísticas básicas 2020: Chiapas*, Unidad de Política Migratoria, en: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Mapa_estadisticas/?Mapa=2021,

ciones a nivel nacional en el país visualiza el flujo de migrantes en esa entidad. De igual forma, al ser la Ciudad de México el estado del centro del país en el que más ONG y refugios para migrantes existen, y derivado de su anuncio, en 2017, como *ciudad santuario* (denominación que se le da a aquellas ciudades amigables con las y los migrantes, que reconocen los derechos humanos universales, indivisibles e inherentes a todas las personas), la posiciona como referente nacional en el diseño e impulso de buenas prácticas para la atención de la población migrante.¹⁰

En 2019 se calculó que 7.66% del total de población extranjera en el país se ubicaba en la Zona metropolitana (95,353 personas extranjeras, aproximadamente), de estas, 74,187 ubicadas en la Ciudad de México;¹¹ aunado a esta cifra, dicha demarcación concentra el mayor número de solicitudes de refugio de personas migrantes teniendo 7,804 en 2020 y 7,986 de enero a julio de 2021,¹² además, se puede advertir lo siguiente:

fecha de consulta: 13 de septiembre de 2021.

¹⁰ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México, Programas sociales para población migrante en la Ciudad de México: Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral, p. 12, en: <https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5bc/619/621/5bc6196218328636139953.pdf>, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2021.

¹¹ Leticia Calderón Chelius (coord.), *La ciudad intercultural: Panorama general sobre el proyecto de hospitalidad en la Ciudad de México*, p. 28, en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/La-Ciudad-Intercultural-Panorama-general-sobre-el-proyecto-de-hospitalidad-en-la-Ciudad-de-M%C3%A9xico-OK-9oct19.pdf>, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2021.

¹² Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), *La COMAR en números*, julio 2021, en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/>

estratégicamente cuenta con uno de los centros de alojamiento más dinámicos de personas extranjeras en situación migratoria irregular, la mayoría de ellas proviene de otros estados de la República, por lo que en 2019 se ubicó en este rubro en la posición undécima a nivel nacional.¹³

Por último, en el norte con Baja California al establecer el programa “Quédate en México”¹⁴ se quedaron varados desde 2019 más de 10 mil centroamericanos principalmente de origen hondureño, aunque también hay guatemaltecos, de El Salvador y Belice, el 70% está distribuido en Tijuana y el resto en Mexicali.¹⁵

2. *Temporalidad.* Una de las características de la participación de las personas en situación migratoria irregular en la construcción de la propuesta es aportar cuáles son sus expectativas al ingresar al país y cómo estas cam-

file/659094/Cierre_Julio-2021__1-Agosto-2021_.pdf, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2021.

¹³ Rocío González Higuera (coord.), *Anuario de movilidad y migración internacional en las entidades federativas de México*, 2019, México, Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación, p. 42, en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/305/1/images/ANUARIO_2019.pdf, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2021.

¹⁴ Es un programa del gobierno de Estados Unidos, a través del cual las personas que solicitan asilo en ese país, en la frontera con México, deben esperar la resolución de sus casos en territorio mexicano. Las personas solicitantes de asilo tienen que esperar fuera de Estados Unidos el tiempo que dure su procedimiento de asilo, presentándose a varias audiencias. El proceso puede tardar meses o años.

¹⁵ Aline Corpus, *Permanecen 10 mil migrantes en BC*, Instituto Nacional de Migración, 19 de julio de 2017, <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/permanecen-10-mil-migrantes-en-bc/>, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2021.

bian a lo largo de su trayectoria para llegar a su destino mientras recorren el territorio nacional y también con el transcurrir del tiempo. Si bien, en el punto anterior se justifica la aplicación de encuestas en tres puntos del territorio nacional, es pertinente determinar tres momentos diferentes de levantamiento de los datos:

Para empezar, con los migrantes que tengan hasta tres meses en el territorio nacional deberíamos aproximarnos a sus expectativas iniciales y no solamente de recorrido en su viaje. Aun así los derechos sociales deberían estar presentes en todo momento, aunque al inicio de su movilidad y en su trayecto los propios migrantes no los consideren importantes, por suponer de mayor relevancia su seguridad pública frente a la seguridad social que otorgan los derechos sociales.

Posteriormente, la aplicación puede continuar con migrantes que tengan de 3 a 6 meses de viaje o estancia en México, lo que suponemos arrojará datos diversos por la necesidad de materialización de medidas de protección sociales mayores, como el acceso a la vivienda y no solo hospedaje en un refugio o asistencia a la escuela para sus hijos.

Por último, a los migrantes que tienen entre 6 meses y dos años en adelante, porque nos permitirán observar cuando estén asentados de manera irregular en las localidades mexicanas, cómo visualizan sus necesidades ante una eventual permanencia en México al ver frustrado su recorrido para alcanzar el sueño americano y requerir ya no solo del apoyo humanitario y de la protección social de programas temporales, sino la materialización de sus derechos sociales, por lo menos mediante una conse-

cución progresiva, pero constante. Por ejemplo, a través del derecho al trabajo y a la formación para la vida, la atención a la salud integral y no solo asistencia médica humanitaria, etc.

III. Instrumento

El instrumento consistió en un cuestionario sobre las condiciones del ejercicio de los derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular; el cual tuvo como objetivo obtener información inicial sobre sus expectativas y necesidades.

Este cuestionario se conformó por 47 reactivos, divididos en cuatro apartados: I. Información determinante para clasificación; II. Información sociodemográfica; III. Migración, y IV. Derechos sociales, como se ve a continuación:



Folio _____

Cuestionario sobre las condiciones del ejercicio de los derechos sociales de las personas en situación migratoria irregular en el marco del proyecto protección social participativa para migrantes en México (78906) apoyado en la Convocatoria Ciencia de Frontera 2019

Encuestador:

Lugar de aplicación:

Institución:

Este instrumento tiene como objetivo obtener información inicial sobre las expectativas del ejercicio de los derechos sociales de las personas migrantes en situación migratoria irregular, desde su propia percepción y necesidades. Por lo mismo, ES TOTALMENTE ANÓNIMO y no se le solicitará información que ponga en riesgo su tránsito o estancia.

Si tiene dudas puede comunicarse a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos al tel. 7771365918 con la responsable del proyecto Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez o al correo mgabriela@uaem.mx.

Instrucciones: Por favor lea o escuche con atención cada pregunta y proporcione la información requerida, o, en su caso elija la opción que más se acerque a sus condiciones.

I. Información determinante para clasificación

1. Situación migratoria actual:

¿Cuenta con documentos que avalan su estancia legal o regular en México?

Sí No

Puede especificar:

- a) FM1
- b) FM2
- c) FM3
- d) Tarjeta por razones humanitarias
- e) Otro: _____ especifique

2. Tiempo de estar en México:

- a) 1- 3 meses
- b) 3- 6 meses
- c) 6 meses en adelante

II. Información sociodemográfica

3. Edad:

Años cumplidos _____

4. País de origen:

Guatemala
Honduras



Salvador
Costa Rica
Panamá
Belice
Venezuela
Colombia
Cuba
Otro: _____ especifique



5. Escolaridad:

Nivel de estudios que posee:
Número de años cursados _____

- a) Sabe leer y escribir
- b) ¿Estudió una carrera o profesión? Si _____ no _____

6. País de destino:

- a) México
- b) Estados Unidos
- c) Otro

III. Migración

7. Migra solo/a Si No

8. En caso de que migre acompañado/a, le pedimos que nos proporcione su parentesco con esa persona, así como la edad de la misma

Persona	Edad	Parentesco con el encuestado

9. Motivaciones para migrar o causas de la migración, puede marcar las opciones que considere necesarias:

- a) Económicas:
Empleo digno
Calidad de vida
- b) Familiares:
Reunirse con el cónyuge
Reunirse con padres o hijos
- c) Sociales:
Escapar de la exclusión social
Escapar de la violencia física
Estudiar
Evitar matrimonio contra su voluntad
Por su condición de género
Inseguridad
Extorsiones en el país de origen
Reclutamiento forzado por el crimen organizado



10. En su tránsito o estancia en México, conocía o conoce, tuvo o tiene contacto con:

- a) Casas de migrantes (asociaciones civiles, ONG, asociaciones religiosas)
- b) Autoridades migratorias
- a) "Facilitadores" (coyotes, polleros) para llegar a su punto de destino
- b) Amigos, familiares o conocidos que le han apoyado en el proceso de migración

IV. Derechos sociales

A. Educación

11. ¿Usted recibe o ha recibido algún tipo de servicio educativo en México?

- Sí
- No

12. ¿Sus expectativas al migrar fueron recibir alguna formación para el trabajo en México?

- Sí
- No

En caso afirmativo, favor de indicar; ¿qué tipo de formación esperaba obtener?

- a) Estudios formales en instituciones educativas
- b) Educación no formal (aprendizaje de oficios)
- c) Otros. Especifique _____

13. Responda a las siguientes preguntas si con usted migran niños, niñas o adolescentes (NNA), en caso contrario pase al siguiente apartado:

- a) Los niños varones en edad escolar asisten a la escuela al menos tres veces a la semana.
Sí No
- b) Las niñas en edad escolar asisten a la escuela al menos tres veces por semana
Sí No
- c) Los adolescentes varones en edad escolar asisten a la escuela al menos tres veces por semana
Sí No
- d) Las adolescentes en edad escolar asisten a la escuela al menos tres veces por semana
Sí No
- e) Los niños varones mayores de 7 años saben leer y escribir
Sí No
- f) Las niñas mayores de 7 años saben leer y escribir
Sí No
- g) Los adolescentes varones saben leer y escribir
Sí No
- h) Las adolescentes saben leer y escribir
Sí No
- i) Los niños varones en edad escolar apoyan en labores domésticas
Sí No
- j) Las niñas en edad escolar apoyan en labores domésticas
Sí No
- k) Los adolescentes varones apoyan en labores domésticas
Sí No
- l) Las adolescentes apoyan en labores domésticas
Sí No
- m) Los niños varones en edad escolar apoyan en actividades remuneradas



- Sí No
- n) Las niñas en edad escolar apoyan en actividades remuneradas
Sí No
- o) Los adolescentes varones en edad escolar apoyan en actividades remuneradas
Sí No
- p) Las adolescentes en edad escolar apoyan en actividades remuneradas
Sí No

14. ¿Cuáles son sus expectativas en México sobre la educación para usted o de sus acompañantes (familiares) migrantes?

15. ¿Qué le gustaría que le proporcionara el gobierno mexicano?

B. Salud

16. Mencione si padece enfermedades preexistentes a la migración:

- a) Enfermedades infecciosas
- b) Crónico degenerativas
- c) Enfermedades hereditarias
- d) Enfermedades congénitas
- e) VIH
- f) Covid-19
- g) Otra: Mencione cuál _____

17. Si padece alguna enfermedad actualmente, ¿recibe en México algún tipo de atención médica?

Sí No

18. En caso afirmativo, puede indicar; ¿qué tipo de institución de salud le brinda el servicio?

- a) Servicios de salud pública
- b) Servicios privados
- c) Medicina tradicional
- d) Ninguna

19. ¿Cuáles son sus expectativas en México sobre la atención de su salud o de sus acompañantes (familiares) migrantes? _____

20. ¿Qué le gustaría que le proporcionara el gobierno mexicano?

C. Vivienda

21. ¿Recibe alojamiento como migrante?

Sí No

En caso de ser afirmativa su respuesta, favor de indicar; ¿en dónde recibe alojamiento?

- a) Agencia gubernamental
- b) Centro laboral
- c) Asociaciones civiles, ONG
- d) Asociaciones religiosas



e) Otro Especifique _____

22. ¿Dónde reside actualmente?

- a) Es gratuito
- b) Es rentado
- c) otro: _____ especifique

23. ¿Recibe algún apoyo para vivienda que como migrante ofrece alguna agencia gubernamental, de su centro laboral o social?

Sí No

En caso de ser afirmativa su respuesta, favor de indicar el apoyo que recibe:

24. ¿Conoce de algún apoyo para vivienda que ofrece alguna agencia gubernamental, de su centro laboral o social para migrantes?

Sí No

En caso de ser afirmativa su respuesta, favor de indicar el apoyo que recibe:

25. ¿Cuáles son sus expectativas en materia de alojamiento y vivienda dentro del territorio nacional?

26. ¿Qué le gustaría que le proporcionara el gobierno mexicano?

D. Trabajo

27. ¿Cuenta con trabajo dentro del territorio mexicano?

Sí No ¿pertenece a una fuente formal o a una fuente informal?

28. ¿En qué trabajo o actividad económica se desempeña o se ha desempeñado?

- a) Trabajo artesanal
- b) Trabajo en el sector de servicios
- c) Trabajo manual
- d) Trabajo profesional
- e) Jornalero agrícola
- f) Trabajo doméstico
- g) Otro especifique cuál _____

29. En caso de viajar con niños y adolescentes ¿Coadyuvan en las actividades laborales y económicas?

Si () no ()

30. ¿Qué prestaciones recibe por su trabajo?

- a) Acceso a servicios de salud
- b) Aguinaldo
- c) Prima vacacional
- d) Vacaciones
- e) Descanso una vez a la semana
- f) Prima dominical
- g) Licencia por maternidad
- h) Licencia por paternidad
- i) Reparto de utilidades



j) Derecho a formar parte de sindicatos

31. ¿Requiere pagar algún tipo de cuota para poder trabajar?

Sí No

32. ¿Hay algún tipo de acuerdo sobre su paga por su condición migratoria?

Sí No

33. ¿Es usted forzado/a a realizar algún tipo de trabajo (esta pregunta se relaciona con trata, prostitución forzada y otras formas de esclavitud)

Sí No No aplica

34. En su desempeño laboral ¿Ha vivido usted alguna violación o ha sufrido de alguna conducta ilegal en su centro de trabajo? En caso de que esta condición la haya padecido, favor de indicar en las siguientes opciones la que más se acerque a su condición:

- a) Discriminación
- b) Violación de datos personales
- c) Explotación laboral
- d) Maltrato físico
- e) Otra: _____ especifique

E. Seguridad social

35. ¿Usted cuenta actualmente en el territorio mexicano con aseguramiento social?

Sí No

36. ¿Estaría usted interesado en estar asegurado?

Sí No

37. ¿Estaría usted dispuesto a cotizar para un seguro social?

Sí No

38. ¿Cuál es su expectativa sobre la seguridad social en este país? ¿Qué le gustaría que le proporcionara el gobierno mexicano en este tema?

F. Protección social

a. Alimentación

39. ¿Recibe algún apoyo para obtener alimentos para usted y/o su familia?

Sí No

40. En caso de recibir algún tipo de alimentación en su trabajo o un centro de apoyo a migrantes, ¿Cómo considera que es en general la comida que le proporcionan?

- a) Está en buen estado (Esta dentro de la fecha de caducidad)
- b) Es agradable
- c) Es nutritiva



- d) Es suficiente
- e) No le gusta Porqué _____
- f) Es insuficiente

41. ¿Conoce de algún apoyo (beca, programa) para obtener alimentos para usted o su familia?

Sí No

42. ¿Cuál es su expectativa sobre su alimentación en este país? ¿Qué le gustaría que le proporcionara el gobierno mexicano?

b. Calidad de vida

43. Según su percepción ¿está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a:

- a) Vivienda
- b) Trabajo
- c) Educación
- d) Salud
- e) Seguridad social

44. ¿Tiene acceso a la información? por medio de

- a) Radio
- b) Celular
- c) Pantalla o TV abierta
- d) Sistemas de televisión por cable
- e) Internet
- f) Telefonía fija
- g) Redes sociales por internet

45. ¿Tiene posibilidades de comunicación con autoridades?

- a) Migratorias mexicanas
- b) Migratorias del país de origen
- c) Migratorias del país de destino
- d) Con familiares en el país de origen
- e) Familiares en el país de destino

46. En su estancia en México, ¿Ha participado o participa en la defensa de los derechos sociales para migrantes o bien ha impulsado alguna iniciativa para mejorarlos?

Sí No

47. En caso afirmativo, puede indicar; ¿cuál es la manera en la que participa o ha participado?

- a) Participación en mítines
- b) Participación en asambleas comunitarias
- c) Participación en iniciativas propuestas por las casas de migrantes
- d) Participación con asociaciones civiles o religiosas



Agradeceremos cualquier comentario o recomendación sobre el cuestionario o sobre la migración.

El encuestador hará la pregunta de acuerdo con el tiempo que tiene el o la migrante en el territorio mexicano

Gracias

IV. Cálculo de la muestra

Debido a la falta de información confiable sobre el volumen de personas migrantes con característica migratoria irregular en el territorio mexicano, el equipo de investigación discutió en torno a diversas variables del cuestionario ampliado del Censo de Población 2020 elaborado, aplicado y tabulado por el INEGI (2020). En el apartado de Alojamientos se presenta información de albergues para migrantes, sin embargo, este mismo tipo de espacios se analizan en el apartado de Vivienda y los datos no son coincidentes, ya que en el primero se reportan 72 albergues y en el segundo se mencionan 184. Por ello esta característica no fue considerada para la muestra.

En el apartado de Migración la información disponible incluye un reactivo sobre la condición de posesión de nacionalidad mexicana. En este caso, si bien hay un número importante de personas nacidas en Estados Unidos de América y en otros países que no tienen la nacionalidad mexicana, para fines de este estudio se optó por la opción de respuesta que reporta los casos de los nacidos en Estados Unidos de América y los nacidos en otros países que no especificaron si tienen la nacionalidad mexicana o alguna otra, los cuales representan el 2.40% de los nacidos en EU y el 5.95% de los nacidos en otros países. Traducido en números absolutos se reportan: 18,032 de EU y 25,901 de otros países dando un total 42,933 personas que son extranjeros y no declaran tener alguna nacionalidad (véase tabla 1.)

A partir de esta información se hizo el cálculo del tamaño de la muestra para poblaciones finitas considerando un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%. Con ello se obtuvo una muestra de 271 casos por encuestar, misma que

Tabla 1.
Nacidos en el extranjero que reportan o no nacionalidad mexicana

País de nacimiento	Número	% sin nacionalidad mexicana	Absolutos	% sin especificar nacionalidad	Absolutos
EUA	751,362	32.28%	242,539	2.40%	18,032
Otro	418,520	65.96%	276,055	5.95%	25,901
			518,694		42,933

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2020)

Tabla 2.
Número de cuestionarios

Muestra	Sin especificar nacionalidad
Total	271
1 a 90 días norte	31
91 a 180 días norte	31
181 días y más norte	31
1 a 90 días centro	31
91 a 180 días centro	31
181 días y más centro	31
1 a 90 días sur	31
91 a 180 días sur	31
181 días y más sur	31

Fuente: Elaboración propia.

se distribuiría por cuotas considerando dos situaciones: por una parte la temporalidad de estancia irregular en el país que dé cuenta de su recién arribo o un periodo de permanencia de tres a seis meses o más de seis meses, tomando en cuenta que una hipótesis de la investigación es que la participación para

el cambio de expectativa sobre los derechos sociales se asocia a la necesidad de permanecer en un país en el cual no se ha logrado una situación migratoria regular. La otra condición es que la persona en condición de migración se encuentre en la frontera norte, en la frontera sur o en un punto en el centro del país. De tal manera que el número de cuestionarios por aplicar se distribuye de la siguiente manera (véase tabla 2.).

V. Principales resultados

Con base en el levantamiento de encuestas en el centro, norte y sur de México, y apegadas a la metodología diseñada, se obtuvieron los siguientes datos generales:

Se encuestaron 357 personas migrantes en situación irregular en tres espacios geográficos del país, en la frontera sur, en Tapachula, Chiapas; en la frontera norte, en Mexicali, Baja California y, en el centro del país en la Ciudad de México.

De acuerdo con las características de la muestra, se cumplió con el levantamiento de al menos 91 encuestas para cada caso previsto, es decir, de cero a tres meses de permanencia, de tres a seis meses en el país y de más de seis meses. Tanto en la población de 1 a 3 meses como de 3 a 6 meses se superó lo calculado, lo cual obedece a que son muchas más personas en situación de migración irregular identificables, en calles, parques o en los albergues, que quienes ya llevan mayor tiempo de estancia.

Para considerar que cumplen con los criterios de inclusión, si bien las personas migrantes mencionan que cuentan con la tarjeta por razones humanitarias, dicho documento no fue mostrado y tampoco dieron información de a partir

de cuándo la obtuvieron, lo que pone en duda si están de manera regular en el país, ya que la tarjeta tiene una vigencia muy acotada (30 días). Los entrevistados que cuentan con algún documento que avala su estancia legal en México fue de 24.4%, pero dado lo expresado al inicio del párrafo, sus respuestas fueron tomadas para el estudio.

Las edades de las personas oscilan entre 18 y 76 años, con el dato modal en 33 años, es decir, que la mayoría de las personas entrevistadas tenían esa edad.

En cuanto al país de origen se observa que del llamado Triángulo Norte de América Latina, del cual se espera el mayor flujo de migrantes y que está constituido por los países de Guatemala, Honduras y El Salvador, al menos en la muestra no quedaron como los más representativos, ya que solo Honduras tuvo un dato de 28.6%, mismo que fue superado por Haití que representa el 33.1% de la muestra, seguido por Venezuela que alcanza el 10.1% de las personas encuestadas.

En términos de escolaridad, casi el 80% de los entrevistados no respondieron sobre su escolaridad, quienes sí lo hicieron 43.8% cuentan con estudios de preparatoria, y de niveles como primaria, secundaria y universidad rondan por el 20% cada uno. Sin embargo, de manera general representan apenas entre el 3.6 y 3.9%, lo que no permite conocer la preparación de los migrantes para acceder a actividades económicas.

Por el contrario, cuando se les preguntó por el número de años cursados, la mayoría proporcionó un dato que muestra que el 11.3% no terminó el equivalente a la primaria en México, es decir, tienen menos de 6 años cursados y solo 2.8% declara que no sabe leer ni escribir. El 37% cuenta con el equivalente de secundaria y el 27% cursó algún grado de pre-

paratoria, además, el 24.2% tienen estudios universitarios y solo el 17% afirma que tienen una profesión.

Una condición de la población bajo estudio es que casi la mitad de ella migra acompañada de familiares. Asimismo, los datos permiten observar que un buen porcentaje (77.9) de las personas que respondieron al instrumento se contactaron con alguna instancia para o durante su proceso de migración, principalmente buscaron apoyo de casas de migrantes (asociaciones civiles, ONG, asociaciones religiosas) pero no en el gobierno de México.

Los migrantes declaran en un 47.9% que su país de destino es Estados Unidos de América y el 44.5% considera buscar su residencia permanente en México; solo 3.4% tiene como destino final Canadá.

Como causas de migración las más frecuentes fueron las económicas (búsqueda de empleo digno, calidad de vida, mejores oportunidades) y, en muchos casos, se combinan con razones sociales, aquellas que refieren a situaciones como escapar de exclusión social o violencia física, estudiar, evitar matrimonio contra su voluntad, por su condición de género, inseguridad, extorsiones en el país de origen y reclutamiento forzado por el crimen organizado, entre otras.

Cabe aclarar que los resultados específicos de las encuestas serán analizados por los autores en los capítulos correspondientes a cada derecho social abordado en esta investigación, específicamente en la tercera parte de este libro.

VI. Fuentes de investigación

- Calderón Chelius, Leticia (coord.), *La ciudad intercultural: Panorama general sobre el proyecto de hospitalidad en la Ciudad de México*, p. 28, en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/La-Ciudad-Intercultural-Panorama-general-sobre-el-proyecto-de-hospitalidad-en-la-Ciudad-de-M%C3%A9xico-OK-9oct19.pdf>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), *La COMAR en números*, julio 2021, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659094/Cierre_Julio-2021__1-Agosto-2021_.pdf
- Corpus, Aline, *Permanecen 10 mil migrantes en BC*, Instituto Nacional de Migración, 19 de julio de 2017, en: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/permanecen-10-mil-migrantes-en-bc/>
- Gobierno de México, *México activa Plan de Atención a Caravana Migrante con visión humanitaria*, México, 2019, en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/mexico-activa-plan-de-atencion-a-caravana-migrante-con-vision-humanitaria>
- González Higuera, Rocío (coord.), *Anuario de Movilidad y migración internacional en las entidades federativas de México*, 2019, México, Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación, p. 26, en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/305/1/images/ANUARIO_2019.pdf
- González Higuera, Rocío (coord.), *Anuario de movilidad y migración internacional en las entidades federativas de México*, 2019, México, Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación, p. 42, en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Resource/305/1/images/ANUARIO_2019.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuestionario ampliado*, INEGI, México, 2020, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_cuest_ampliado.pdf

- Laborde, Antonia, *Trump amenaza con enviar tropas y cerrar la frontera con México si no detienen la caravana de migrantes*, *El País*, 2018, en: https://elpais.com/internacional/2018/10/18/actualidad/1539874105_719965.html
- Mars, Amand, *Trump llega a un acuerdo migratorio con México y retira la amenaza de aranceles*, *El País*, México, 2019, en: https://elpais.com/internacional/2019/06/08/estados_unidos/1559954214_505851.html
- Schiavon, J., *La migración Centroamérica-México-Estados Unidos: historias de vulnerabilidad y políticas inacabadas*, INAH, México, 2015, en: https://con-temporanea.inah.gob.mx/destejiendo_a_clio/jorge_schiavon_num4
- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México, *Programas sociales para población migrante en la Ciudad de México: Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral*, p. 12., en: <https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5bc/619/621/5bc6196218328636139953.pdf>
- Unidad de Política Migratoria, *Mapa de estadísticas básicas 2020: Chiapas, Unidad de Política Migratoria*, en: http://portales.segob.gob.mx/es/Politica-Migratoria/Mapa_estadisticas/?Mapa=2021



TERCERA PARTE

Propuestas legislativas progresivas y razonables para salvaguardar los derechos humanos de las personas en situación migratoria irregular en México



* Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

** Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

CAPÍTULO V

El derecho a la protección de la salud para las personas en situación migratoria irregular en México

JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO*

JOAN CLAUDIA JOFRE RUIZ**

SUMARIO: I. Introducción. II. El derecho a la salud en México de las personas en situación migratoria irregular. III. Los requisitos administrativos para acceder a los servicios de salud en las instituciones públicas. IV. Las consecuencias de estas ambigüedades. V. Análisis e interpretación de resultados. VI. Propuesta legislativa para salvaguardar el derecho a la protección de la salud de las personas en situación migratoria irregular en México. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes de investigación.

I. Introducción

Las estadísticas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados son sorprendentes en cuanto al número de migrantes¹ que ingresan al país de manera regular, y más lo son los que ingresan de manera irregular desde 2013.² Antes de esa fecha los datos son menos que testimoniales. La razón principal de

¹ La Ley de Migración, en el artículo 3, fracción XVIII, indica que migrante es el individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.

² Los datos completos pueden consultarse en la siguiente dirección: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783226/Cierre_No-viembre-2022__1-Dic._.pdf

este incremento desmesurado de las solicitudes para el reconocimiento de la cantidad de refugiados que se ha presentado a nivel nacional es un cambio de legislación. En 2011 se aprobó la Ley de Migración,³ que entró en vigor hasta diciembre de 2012, justo al inicio de la Administración Pública 2012-2018 y, en consecuencia, derogó gran parte de la Ley General de Población, que había iniciado vigencia en 1974.⁴

Esta ley evidentemente incorpora nuevas figuras y se ajusta a las necesidades cambiantes del país en materia de migración, especialmente en materia de derechos humanos, pues las reformas constitucionales al respecto iniciaron precisamente en 2011.⁵ Uno de estos cambios es la figura del refugiado y el procedimiento para obtener ese reconocimiento. Además de otros aspectos que deben destacarse, está el hecho de que la mera solicitud de quien la presenta evita que ese migrante sea deportado, hasta que no se resuelva su situación, lo que también le da derecho a recibir todos los servicios públicos, incluidos los de salud.

Ahora bien, si el migrante regular o irregular tan solo por ser una persona tiene derecho a la salud desde el momento en que ingresa al país, reflexionar si este derecho puede o no estar sujeto a ciertas restricciones, especialmente de carácter administrativo y de control. Cabe aclarar que en este capítulo se sostendrá que no, que su derecho no puede estar limitado a cumplir requisitos administrativos irracionales o subjetivos.

Para tratar de demostrar lo anterior, la metodología empleada será la siguiente: primero analizaremos el derecho a la

³Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.

⁴Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974.

⁵Reforma al artículo 1º constitucional publicado en el DOF el 10 de junio de 2011.

salud de los migrantes y después los requisitos que se exigen para acceder a la protección de la salud y que se contienen en la práctica administrativa para quien solicita los servicios de salud en México.

Esto se hará utilizando los métodos inductivo y cualitativo, pues de dos casos (ficticios, pero muy próximos a la realidad) se llegará a conclusiones generales que permitirán ser reforzadas con antecedentes y fundamentos obtenidos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su jurisprudencia, para finalmente presentar los datos estadísticos de 357 encuestas que se realizaron a personas en estatus migratorio irregular en tres espacios geográficos del país: frontera sur, en Tapachula, Chiapas; frontera norte, en Mexicali, Baja California y, por último, en el centro del país en la Ciudad de México.

Con ello se evidenciará lo que se encuentra preocupante: el derecho a la protección a la salud de las personas en situación migratoria irregular no es efectivo, por cuanto se supedita al cumplimiento de requisitos irracionales.

II. El derecho a la salud en México de las personas en situación migratoria irregular⁶

Los pros y contras del sistema de salud para los migrantes

El derecho a la protección de la salud es un objetivo que el Estado, lejos de poder, tiene el deber de perseguir, toda vez que es un derecho fundamental consagrado en el artículo 4 constitucional. Este derecho se traduce en la obtención de un bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de cualquier persona, sin distinción, mismo que se identifica y también aplica para los migrantes en situación irregular en su paso por México.

Lo anterior comprende la obligación de promover las acciones que sean necesarias para alcanzar dicho fin, las cuales se podrían traducir en el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras.

Fernando tiene 37 años, es originario de Francisco Morazán, Honduras.⁷ Tiene a su esposa, Ana Luisa, y dos niños:

⁶ Conforme al artículo 3, fracción XXXIII, la situación migratoria es la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas.

⁷ Es una de las poblaciones que más migrantes al exterior tiene, según datos de la IOM: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Programa Mundial de Alimentos (WFP), 2022. *Comprendiendo los impulsores adversos y las implicaciones de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras. Panamá y San José*, en file:///C:/Users/HP/Downloads/WFP-IOM-El-Salvador-Guatemala-Honduras-ES.pdf, p. 42.

Fernando de 9 años y Leopoldo de 7.⁸ Era taxista, pero decidió salir huyendo de ahí porque la pandilla Barrio 18 le pidió “cuota de protección”, la cual superaba sus ingresos diarios y le era imposible pagar, *so pena* de matarlo a él o a su familia.⁹ Al principio no los tomó en serio porque pensó que era una forma de presionarlo, pero la situación tomó tintes dramáticos cuando un vecino de su misma profesión fue asesinado por no dar esa cuota.¹⁰

Su esposa y sus hijos tuvieron que trasladarse a Tegucigalpa con unos familiares para evitar ser lastimados o asesinados por esa pandilla y él tuvo que salir para buscar una oportunidad en Estados Unidos. Vendió su auto y con ese dinero ha logrado sobrevivir desde que abandonó su país a finales de noviembre de 2022. Fernando tiene un sistema respiratorio frágil y continuamente sufre de esos problemas, después de haberse contagiado del Covid-19, meses antes de partir de Honduras.

La travesía fue difícil y no exenta de peligros: lo asaltaron en una ocasión robándole el poco dinero que sacó del banco

⁸Todos los datos y nombres son ficticios, pero bastantes cercanos a muchas historias que se escuchan diariamente entre los migrantes.

⁹Fernando forma parte del 7% de la población migrante de Honduras que sale de su país por ese motivo, según datos ofrecidos por la IOM en: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Programa Mundial de Alimentos (WFP), 2022, *o. cit.*, p. 68.

¹⁰Esta situación garantiza que a Fernando le podría ser otorgada su calidad de refugiado, en términos del artículo 13, fracción II, de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que indica lo siguiente: “Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I... II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

en Quetzaltenango, Guatemala, con rumbo a Tecún Umán, antes de pasar a Tapachula, Chiapas, por medio de una balsa. Por cierto, justo esa noche mientras se trasladaba en balsa para cruzar el río Suchiate, que constituye la frontera entre México y Guatemala, llovió y Fernando se mojó y enfermó de infección en la garganta.¹¹

Desde que salió de Francisco Morazán y durante todo el camino recorrido, las personas le recomendaron que, una vez en México, solicitara la calidad de refugiado a los oficiales de Migración.¹² En 2022, junto con él lo hicieron 118,756 personas¹³ y 4.1 millones de personas se encontraban esperando que su solicitud de refugiado se resolviera en alguna parte del mundo.¹⁴

¹¹ Conforme al estudio realizado por López Arellano, el 34% de los migrantes acude al médico por una complicación respiratoria. *Diagnóstico sobre acceso a servicios de salud para personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas*; Sin Fronteras I.A.P. © 2014; p. 28, en https://sinfronteras.org.mx/agendamigracioncdmx/assets/diagnostico_acceso_servicios_de_salud.pdf

¹² Conforme al artículo 3, fracción XXVII, de la Ley de Migración, “refugiado es todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente”. En términos parecidos se pronuncia el artículo 2, fracción VIII, de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, al indicar: “Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal”.

¹³ Conforme a datos estadísticos de la COMAR esa fue la cifra oficial y, para enero de 2023, el número de solicitudes fue de 12,863. Con esa cifra es probable que se rompa el récord de 2021, que fue de 129,780. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/805630/Cierre_Enero-2023__1-Febrero_.pdf.

¹⁴ Datos obtenidos del *World Migration Report (WMR) 2022*, p. 27.

Al principio los funcionarios trataron de disuadirlo diciéndole que ese trámite tardaría meses en resolverse¹⁵ y le pidieron no moverse de Tapachula,¹⁶ pues su solicitud se tendría por desistida y su estadía en México se calificaría como ilegal lo que significaría la posibilidad de ser deportado. Por eso insistieron en que solicitara su regreso voluntario. No aceptó la propuesta y decidió solicitar la calidad migratoria de refugiado con apoyo de la COMAR,¹⁷ calificándose en ese momento como solicitante de la condición de refugiado.¹⁸

Lo instalaron en la Estación Migratoria Siglo XXI, ahí mismo en Tapachula, a cargo del Instituto Nacional de Migración (INM) y le dieron su constancia de trámite de refugiado. Le enfatizaron mucho que cuidara ese documento y no lo perdiera.¹⁹

¹⁵ Según datos de la propia COMAR, el trámite puede prolongarse a lo largo de 9 o 10 meses hasta obtener una resolución definitiva sobre la solicitud. Sin embargo, de acuerdo con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su Reglamento, ese trámite no debería durar más de 45 días hábiles, pero el número exorbitante de solicitudes ha rebasado por mucho a las autoridades mexicanas que se han visto precisadas a solicitar ayuda de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), quien ofrece apoyo económico para contratar personal extra y pagar las rentas de inmuebles de algunas oficinas.

¹⁶ Si bien esto es verdad, también lo es que en muchas ocasiones los solicitantes abusan de este derecho, pues una vez que obtiene la constancia suponen que eso les permite circular libremente por el país, lo cual no es exacto, según sostuvo en una entrevista al periódico *La Jornada*, el responsable de COMAR, en <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/20/politica/la-comar-por-desalentar-a-los-que-abusan-del-sistema-de-asilo/?from=homeonline&block=ultimasnoticias>

¹⁷ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

¹⁸ El artículo 2, fracción XII, de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, establece que Solicitante de la Condición de Refugiado es el extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria.

¹⁹ La constancia que acredita el inicio del trámite para obtener la calidad de refugiado, entre otras prerrogativas, permite obtener simultáneamente

La situación física de Fernando se fue agravando, los accesos de tos no cesaban, a tal grado que una mañana empezó a toser sangre y se desmayó. De la Estación Migratoria lo trasladaron de urgencia al hospital del IMSS donde podía ser atendido gracias al programa IMSS-Bienestar aplicable también para migrantes. Ahí solo tuvo que llenar su solicitud²⁰ y fue internado durante cuatro días con suministro de oxígeno.

Después de ese evento, Fernando se sintió mucho mejor. Las condiciones climáticas en Tapachula eran bastantes estables por lo que eso ayudó. Pero ese exceso de adrenalina algunas veces trae consecuencias negativas: Fernando se sintió tan bien después de su atención médica, que decidió iniciar su marcha hacia Estados Unidos,²¹ olvidando que alejarse de Tapachula significaría perder sus derechos como solicitante refugiado en México.

Pero el riesgo —pensó— valía la pena, en lugar de esperar meses en la Estación Migratoria de Tapachula para que le resolvieran su situación jurídica, con la posibilidad de que le negaran su calidad de refugiado.²²

la CURP temporal que le permite acceder a trámites y servicios públicos, como los de atención médica ante el sistema de salud y el IMSS-Bienestar y también les permite solicitar la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) en el INM, la cual le permite trabajar durante el trámite.

²⁰ Se anexa copia de este formato al final.

²¹ De hecho, el 90% de los migrantes centroamericanos tiene como destino final los Estados Unidos y solo el 2% México. IOM, *op. cit.*, p. 71.

²² Fernando estaba equivocado, la creciente necesidad de protección internacional para estas personas migrantes se refleja en las estadísticas de la COMAR. Entre enero y agosto de 2015, 91.6% de los solicitantes a quien la COMAR otorgó la condición de refugiados provenían de Honduras y El Salvador. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/16-DH-guia-personas.pdf>

Nunca se imaginó que en unos días su situación cambiaría radicalmente, cuando decidió unirse a un grupo de personas dispuesta a cruzar todo el país, hasta llegar a Tijuana (en menos de una semana, les prometieron los cabecillas de ese grupo). A partir de ahí estaría solo.

De país de tránsito a país de destino

Fernando tenía a su primo Alberto en California y hacia allá se dirigía. Estaban en contacto desde hace 12 años que se fue a radicar a ese estado. Hablaron por teléfono cuando tomó la decisión de partir, Alberto lo animó a salir. Le prometió albergarlo temporalmente donde él vivía, así como conseguirle trabajo una vez que llegara. Le recomendó tomar la ruta del Pacífico.²³

La ruta del Pacífico incluye ingresar por Tapachula, principalmente y de ahí dirigirse a Oaxaca, Puebla, Morelos o la Ciudad de México, el Estado de México, Michoacán, Jalisco, Sinaloa, Sonora y Baja California. Esa era la ruta que mentalmente Fernando se había trazado. Mientras se trasladaba

²³ Según Rodolfo Castillas, existen dos rutas terrestres principalmente. La ruta del Golfo es la más corta y presenta mayor tránsito, su flujo incluye a la población centroamericana y también a la que procede del Caribe. La ruta del Pacífico es más extensa. Sin embargo, su empleo sirve principalmente a la población que tiene como destino el occidente de Estados Unidos, California principalmente. En “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades” en *Migración y Desarrollo*, núm.10, Zacatecas, enero 2008, en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100007#:~:text=Existen%20dos%20rutas%20terrestres%20principalmente,del%20Pac%C3%ADfico%20es%20m%C3%A1s%20extensa, consultado el 27 de febrero de 2023.

de una población a otra, Fernando conversaba con sus compañeros de viaje, todos ellos de Centroamérica y el Caribe,²⁴ sobre la posibilidad de quedarse en México.²⁵ Algunos de ellos tenían parientes aquí y la mayoría se sentía cómodo, de alguna manera, pues la cultura y el idioma eran los mismos.

Hablaban sobre las oportunidades de trabajo que tendrían por acá y aunque muchos se lo pensaban, todos coincidieron en que preferían seguir adelante para llegar a Estados Unidos. Sin embargo, no descartaron la posibilidad de permanecer en México, máxime si se les reconocía su calidad de refugiados, aunque casi todos estaban seguros de lo improbable que era eso.²⁶

Un marco jurídico aceptable,
pero una práctica ineficiente

Mientras estuvo internado en el hospital, Fernando tuvo la oportunidad de platicar con Mauricio, un médico internista con el que entabló una relación cordial. Mauricio conocía bien todo el asunto de la legislación sobre migración porque trabajó un tiempo en el Servicio Médico Forense del estado

²⁴ De acuerdo con el Boletín, en 2023 el número de migrantes indocumentados provenientes de Centroamérica y del Caribe casi superaron las 18,000 personas que habían ingresado de forma ilegal al país y que fueron retenidos, lo que significa que un número mucho más elevado son los que logran ingresar y llegar a la frontera con los Estados Unidos.

²⁵ Ver estadísticas de noviembre de la COMAR como anexo 2.

²⁶ Según estadísticas de la propia COMAR, aproximadamente entre el 2 y 3% de las solicitudes se declaran procedentes positivas, es decir, que a los solicitantes se les reconoce la calidad de refugiados. Ver <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-321416?idiom=es>

de Chiapas y el médico responsable había estudiado la licenciatura en Derecho, así que aprendió mucho de él.

Mauricio le habló a Fernando sobre el marco jurídico nacional que establece el derecho humano a la salud de la población migrante, así como del conjunto de normas internacionales que lo postulan.

De esa forma le explicó lo siguiente:

Por lo que se refiere al marco jurídico nacional se debe citar, en principio, al artículo 4 constitucional, que establece esencialmente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y, para ello, se tendrá que consultar la ley, pues esta definirá las bases y modalidades para su acceso. Así, el artículo menciona textualmente lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Respecto a la Ley General de Salud, refuerza y complementa lo anterior, pues confiere a las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud la obligación de brindar acceso a los servicios de atención de salud. Tal prerrogativa se encuentra consagrada en el artículo 73 Bis que en conjunto con la fracción V, también se encuentra la atención a migrantes

“V. Atención prioritaria a la población en situación de vulnerabilidad como...migrantes...”.

El artículo 44 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político reconoce el derecho de los refugiados a recibir servicios de salud. Por su parte, los artículos 27 y 107 de la Ley de Migración claramente establecen la obligación de las autoridades para prestar servicios de salud y asistencia médica a la población migrante.

Por si no fuera suficiente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre asuntos migratorios e indicó en una reciente jurisprudencia lo siguiente:

MIGRACIÓN O MOVILIDAD INTERNACIONAL. ES UN FACTOR PROPIO DE VULNERABILIDAD POR EL CUAL SE PUEDE PADECER DISCRIMINACIÓN SISTÉMICA Y DESIGUALDAD, QUE REQUIERE DE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS TRANSFORMATIVAS PARA SER REMEDIADA.

Hechos: Personas solicitantes de la condición de refugiado en México promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la negativa de la autoridad de proporcionarles una Clave Única de Registro de Población (CURP). En el proceso, alegaron la inconstitucionalidad de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración en los que se sustentó la negativa; el Juez de Distrito del conocimiento negó el amparo solicitado, ante lo cual los quejosos interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la situación de migración o movilidad internacional es un factor propio de vulnerabilidad por el cual se puede padecer discriminación sistémica y desigualdad, que se ve especificada en atención a la interseccionalidad. Dicha

situación requiere la adopción de medidas transformativas en todas las esferas del poder político para ser remediada.

Justificación: Al tratar situaciones de personas migrantes –entre ellas, las personas solicitantes de la condición de refugiado– se debe recordar que, por lo general, éstas se encuentran en una situación de vulnerabilidad al compararlas con las personas no migrantes –nacionales o residentes–. Los movimientos territoriales de poblaciones, en sí mismos, entrañan innumerables situaciones peligrosas. A lo anterior se suman las ideas xenófobas y de exclusión que pueden ser parte de las sociedades de recepción de los migrantes, las dificultades a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, dificultades económicas, sociales, así como ciertos obstáculos especiales para regresar a sus Estados de origen, entre otras. Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico específico; sin embargo, es mantenida por situaciones de *iure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de *facto* (desigualdades sustantivas o estructurales), lo cual conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unas y otras a los recursos públicos administrados por el Estado. En este sentido, la discriminación sistémica y la desigualdad histórica exigen la adopción de medidas transformativas en todas las esferas del poder político para ser remediadas. Esto significa que toda autoridad debe adoptar correcciones dentro del marco institucional disponible, lo que, en el caso de migrantes, se traduce en: (i) la obligación de abstenerse de realizar acciones que directa o indirectamente creen situaciones de discriminación de *iure* o de *facto*, que tengan como consecuencia la discriminación directa o indirecta de las personas migrantes; (ii) la obligación de adoptar las medidas positivas para revertir o cambiar situa-

ciones discriminatorias existentes en perjuicio de los migrantes; y (iii) la obligación de hacer distinciones objetivas y razonables entre migrantes y sus calidades migratorias solamente cuando sean conformes con los derechos humanos y el principio pro persona, entre otras.²⁷

Respecto a los instrumentos internacionales, Mauricio le explicó a Fernando que, en primer lugar, habría que aludir al artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos humanos, el cual estatuye que “ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.

Por otro lado, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador, también apunta a que toda persona sin realizar distinción alguna tiene el derecho a la salud, entendiéndose este como el: “ disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social...”.

También debemos citar —le dijo Mauricio a Fernando— al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular²⁸, el cual, si bien no es un tratado suscrito por el Estado mexicano, si lo fue por el gobierno y, por lo tanto, debe enten-

²⁷ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 14, junio de 2022, tomo V, página 4167, Registro digital: 2024801, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024801>

²⁸ Naciones Unidas, Sistema de archivo de documentos, en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/244/50/PDF/N1824450.pdf?OpenElement>

derse como un compromiso internacional. En varios de sus objetivos, especialmente el número 15, el Gobierno federal se comprometió a prestar los servicios básicos a los migrantes, entre ellos, por supuesto, el derecho a la salud.

Finalmente, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 12 que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Ahora, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación número 14, relativa a la interpretación de este artículo 12,²⁹ estableció: “El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud”, y lo comple-

²⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 11/08/2000. E/C.12/2000/4, CES-CR OBSERVACION GENERAL 14, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

menta con el acceso a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo, acceso a la educación, medio ambiente sano y acceso al agua limpia.

En otra parte de esa observación, el Comité indica: “El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte: a) Disponibilidad, b) Accesibilidad, c) Aceptabilidad y d) Calidad”.

De lo dicho hasta aquí de esta observación, pueden identificarse algunas diferencias entre el derecho a la salud y el derecho a la protección de la salud, que pueden resumirse en la tabla 1.

De este recorrido de disposiciones –concluyó Mauricio su explicación a Fernando– podemos observar que el derecho a la salud en México está plasmado en muchos instrumentos jurídicos y, por lo mismo, forma parte del entramado de dere-

Tabla 1.

Diferencias entre el derecho a la salud y el derecho a la protección de la salud

Derecho a la salud	vs.	Derecho a la protección de la salud
Determinantes sociales		Servicios de salud
a) Derecho a la alimentación b) Derecho a la educación c) Derecho al trabajo digno d) Derecho a la vivienda adecuada e) Derecho a la seguridad social		a) Accesibles b) Disponibles c) Aceptables d) De calidad
Exigibilidad centrada en el cumplimiento de los derechos concurrentes		Exigibilidad centrada en la prestación de los servicios de salud

chos fundamentales. No hay duda de que cualquier persona, incluyendo las personas migrantes, regulares o no, gozan de ese derecho.

Asimismo, de estos mismos instrumentos jurídicos se desprenden el derecho a la salud y el derecho a la protección de la salud, lo que es realmente un problema del que sufren no solo muchos mexicanos, sino también la gran mayoría de los migrantes.

Tú, Fernando –dijo Mauricio– tuviste suerte de estar en la Estación Migratoria, porque eso te permitió gozar de los beneficios del programa federal IMSS-Bienestar, de otra manera no sé qué hubiese sido de ti. Cuídate, tus pulmones están delicados después de sufrir por Covid-19.

Demostrando la importancia de contar con programas y políticas públicas encaminadas a proteger y promover el derecho a la salud y el derecho a la protección a la salud.

III. Los requisitos administrativos para acceder a los servicios de salud en las instituciones públicas

Pedro es de origen salvadoreño, tiene 29 años y se encuentra en pleno zócalo de Cuernavaca solo de paso, pues su situación migratoria es irregular, dado que su destino final es Estados Unidos.³⁰ Pedro tiene fiebre alta y diarrea, y aunque

³⁰ Por supuesto que Pedro es un nombre imaginario, al igual que todas las personas que se mencionan en esta historia y la descripción de los hechos narrados, pero es muy parecida a la historia real que sufren muchos de los inmigrantes en situación irregular en México, respecto a los servicios de salud que pueden necesitar.

la razón de la fiebre es lo de menos, lo importante es que necesita atención médica.³¹

Una anciana que platicó con él mientras esperaba el autobús, se percató del estado de salud de Pedro y le sugirió que acudiera al Seguro Social (IMSS) que se encontraba a unas cuadras de ahí. “Vaya allá joven, ahí deben atenderlo, es una emergencia, se ve usted muy mal, tiene usted mucha fiebre”, le dijo.

Con ese consejo por delante, Pedro se dirigió a la Clínica 20, ubicada en el boulevard Benito Juárez. Estando ahí, al pretender ingresar, el personal de vigilancia en la puerta le pidió una identificación (CURP o INE), pero por supuesto no contaba con alguna de estas. Entonces el vigilante le recomendó acercarse con la persona que ofrece información en la ventanilla. Ahí lo atendió Susana, quien le indicó que, conforme a las reglas del propio Instituto, solo podían prestar servicios médicos a los derechohabientes.

Por un instante, Pedro pensó que podía evitar ese requisito asegurándole a Susana que ha extraviado su CURP y su INE, sin embargo, ella mostrándose amable le dice que, en ese caso, buscará su nombre en la “base de datos” de su computadora. Obviamente no encontró su nombre y le comentó que bajo esas circunstancias era imposible prestarle el servicio.

Y esto es absolutamente cierto. De acuerdo con la página electrónica del IMSS en cuanto a los trámites de atención médica que tiene registrados, en todos los casos la atención es exclusivamente para derechohabientes con derechos vigentes.³²

³¹ Conforme al estudio realizado por López Arellano, *op. cit.*, p. 28, el 13% de los migrantes que acuden a los servicios de salud, públicos o privados padecen problemas estomacales o intestinales.

³² Para consultar los servicios de atención médica del Instituto Mexicano del Seguro Social: <https://www.imss.gob.mx/tramites/atencion-medica>

Susana, en un nuevo gesto de amabilidad, le propuso a Pedro la opción de pagar el servicio de atención médica. Le muestra la lista de precios del IMSS para personas no derechohabientes que solicitan los servicios de atención médica. Pedro revisa la lista e inmediatamente su rostro muestra desaliento, decepción y sorpresa. Sabe que no puede pagar eso, pues los servicios no son nada baratos.

Al advertirle que no puede pagar, Susana le pregunta:

—Parece que usted no es de por aquí, ¿verdad? ¿Trabaja en alguna dependencia de gobierno de su pueblo?

—Sí, trabajo en Oaxaca, en el municipio —señala Pedro, con tal de lograr ser atendido.

—En ese caso, concluye Susana, le sugiero acudir al ISSSTE que está aquí arriba, en Álvaro Obregón.

—Gracias —dice Pedro, y se retira.

Después de algunas semanas en México, ya puede calcular lo que esos precios significan para él, en comparación con los servicios que se cobran en El Salvador.³³

Se encamina hacia allá. Después de caminar casi 30 minutos y dar algunas vueltas, logra dar con el ISSSTE y la historia se repite, como si se tratara de la filmación de una película y el director de la misma hubiese ordenado que se repitiera la escena. También había un vigilante y, en lugar de Susana,

³³ El salario mínimo oficial en El Salvador, a partir del 1° de agosto de 2021, es de 365 dólares mensuales. Tal determinación fue acordada por el Consejo Nacional de Salario Mínimo, entidad que depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este monto significa el equivalente a 12 dólares americanos diarios, aproximadamente o 216 pesos mexicanos. Entonces, si lo comparamos con el costo de una consulta de medicina familiar que ofrece el IMSS, tendremos que Pedro tendría que trabajar 5 días para pagar solamente ese servicio, más los medicamentos que debe adquirir.

estaba Rosa María, quien le susurra el mismo discurso que media hora antes había escuchado en el IMSS y que, por cierto, no entendió:

—Señor Pedro, el ISSSTE solo da servicios médicos a los derechohabientes, que son trabajadores del gobierno y como usted no lo es ni tampoco es familiar de alguno, no lo podemos atender. Me da mucha pena.³⁴

Con la cabeza mirando el suelo, a Pedro no le queda otra opción que salirse de las instalaciones porque la gente detrás de él empieza a inquietarse por el hecho de que Rosa María invierta mucho tiempo atendiendo a alguien que no recibirá servicios de salud; sin embargo, al igual que sucedió con Susana, Rosa María le da un último consejo:

—Acuda a los Servicios de Salud Morelos que está en el Callejón Borda. No se preocupe, ahí atienden a cualquier persona. Pedro se dirige hacia allá. Otra persona a quien le preguntó sobre la ubicación de esta nueva clínica le dijo que está casi enfrente de la iglesia de la catedral y del Jardín Borda.

Pedro está cansado, no ha comido y sigue con fiebre. Lo único que lo mantiene en pie es su voluntad y el hecho de que es joven. Lo ha animado lo que le dijo Rosa María al final: “en los Servicios de Salud Morelos atienden a cualquier persona”.

Ni a Susana ni a Rosa María les comentó que era indocumentado. Se siente inseguro en un país que no conoce y aunque habla español, todo le es ajeno. De hecho, el grupo de indocumentados con los que venía, ya lo ha dejado, pues no pudieron esperarlo y siguieron su camino hacia Toluca.

³⁴ Esto es totalmente cierto, pues conforme al Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE, tales servicios únicamente se prestan a los derechohabientes. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4704453&fecha=14/06/1994#gsc.tab=0

Tal vez, de haberle indicado a Susana que era indocumentado su asunto se hubiese resuelto porque el Programa IMSS-Bienestar incluye como beneficiarios del mismo a los migrantes, que solo deben llenar un formulario muy sencillo.³⁵ Este programa está diseñado para quienes no son derechohabientes de algún programa de seguridad social. Sintióse más tranquilo al saber que lo atenderán, pide ayuda en las oficinas de Servicios de Salud Morelos.

Lamentablemente, el cuento sigue siendo el mismo: ahora Patricia (la recepcionista de esa oficina) le pide su CURP o INE para que le presten el servicio. Pedro argumenta que no tiene ninguno de esos documentos porque hace unos minutos lo asaltaron (lo cual, por supuesto, no era cierto) y, además, sabe que deben atender a cualquier persona. Patricia le da la razón e incluso abona:

—Aquí no es como en el IMSS o el ISSSTE, que le piden que sea derechohabiente, pero sí necesita presentar su acta de nacimiento, el INE o la CURP.³⁶

³⁵ Ciertamente, conforme a las Reglas de Operación de dicho Programa, que fueron publicados en el DOF de fecha 28 de diciembre de 2022, los migrantes solo deben indicar su nombre y su calidad de migrantes y ello les da derecho a recibir servicio a través de algún componente del Programa durante su tránsito por el territorio nacional. Sin embargo, la ignorancia de este derecho para la gran mayoría de migrantes o el hecho de sentirse vulnerables al proporcionar sus datos, hacen que el programa aun no “cuaje entre ese grupo”. Las Reglas de Operación del Programa pueden hallarse en la siguiente dirección: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675919&fecha=28/12/2022#gsc.tab=0. Es el único programa que expresamente incluye a los migrantes, pero como vimos, su difusión es escasa entre la población beneficiaria.

³⁶ Eso es violatorio de derechos humanos ha establecido la Suprema Corte en el Amparo en Revisión 81/2021. Los antecedentes del caso son los siguientes: OOC de nacionalidad extranjera, el 07 de junio de 2018, solicitó su afiliación al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Po-

A pesar de tener fiebre, Pedro se resiste a confesarle a Patricia que es indocumentado, prefiere seguir así a correr el riesgo de que lo denuncien en la oficina de Migración (por lo menos es lo que él se imaginó).³⁷

pular) en San Luis Potosí. Se le otorgó una póliza de filiación, y la clínica médica “16 de septiembre” pero con una vigencia de tres meses, pues no contaba con su Clave Única de Registro de Población (CURP) y acta de nacimiento. Durante la vigencia de su afiliación, se realizó diversos estudios relacionados con sus enfermedades, motivo por el que le fue proporcionado el medicamento para controlarlas. El 15 de noviembre de 2018, le fue negado el servicio médico y los medicamentos para tratar sus enfermedades, informándole que con motivo de su condición de migrante no lo podían afiliar por más tiempo del ya establecido, al no cumplir con los requisitos necesarios para ello. Inconforme con la negativa, OOC promovió juicio de amparo en el que reclamó la aprobación, sanción y promulgación del artículo 77, bis 7 de la Ley General de Salud (LGS) por considerarlo violatorio del principio de igualdad y no discriminación, al establecer requisitos que una persona migrante no puede cumplir por su especial estado de vulnerabilidad, al encontrarse en un Estado en donde por su situación migratoria no podrá contar con todos los documentos solicitados. La jueza de Distrito que conoció del asunto concedió el amparo en contra de la porción normativa “todos los mexicanos” contenida en el párrafo primero del artículo 77 bis 1, así como en la porción normativa “contar con Clave Única de Registro de Población” de la fracción III del número 77 bis 7 de la LGS, para el efecto de que las autoridades del Seguro Popular afiliaran al solicitante, sin exigir los requisitos relativos a que sea mexicano, ni que cuente con CURP, siempre y cuando cumpla con los restantes requisitos para ello. Las autoridades responsables promovieron recursos de revisión, el Tribunal Colegiado que conoció de ellos declaró su legal incompetencia al subsistir un tema de constitucionalidad de una ley federal, ordenando remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte) para que reasumiera su competencia originaria y que confirmó en definitiva conceder el amparo solicitado.

³⁷ Pedro no está muy equivocado al suponer eso. Paulina Barba González ha dado cuenta de cómo en el Hospital General de Querétaro, el personal suele denunciar los migrantes en situación irregular ante personal del INM. <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2019/09/TESIS-Barba-Gonz%C3%A1lez-Paulina-MEMI2016.pdf>

Ante la insistencia de Pedro, ella le pide se acerque para mostrarle en la computadora la página electrónica donde puede leerse claramente que para todos los servicios médicos que ofrecen los Servicios de Salud Morelos se requiere alguna identificación.³⁸ En esta ocasión, Patricia fue mucho más amable, pues incluso notó que Pedro venía con fiebre y le regaló una botella de agua y le dijo:

—Lo lamento mucho, Pedro, pero no puedo hacer nada, porque de lo contrario me puedo meter en problemas; Contraloría nos tiene muy vigilados y debemos cumplir con lo que el Reglamento indica, pero te ofrezco dos opciones: acude al Hospital “Parres” o a la Farmacia del Ahorro que está a un par de cuadras de aquí, ahí siempre hay médicos que no te cobran y solo te piden que compres la medicina que te recetan. No te piden ninguna identificación y todos ellos son médicos titulados.

Pedro estaba desesperado y no quiso ir a otro hospital público.³⁹ Ya le habían comentado sus compañeros sobre las Farmacias del Ahorro y las de Don Simi (Farmacias Similares, que cuentan con médicos titulados que no cobran),⁴⁰

³⁸ En esta página aparecen listados 22 servicios o registros y en todos ellos se pide acta de nacimiento, INE o CURP <https://cemer.morelos.gob.mx/tramites-y-servicios-morelos>. Como prueba puede consultarse directamente el primero de estos servicios que es el de atención médica de primer nivel en centros de salud: <https://cemer.morelos.gob.mx/?q=tramite&tramite=SSM/JS/08>

³⁹ El Hospital General de Cuernavaca José G. Parres, es un hospital público que está integrado a los “Servicios de Salud Morelos” y al Seguro Popular, de manera que los requisitos para ser atendidos son los mismos que se solicitan en cualquier unidad de salud.

⁴⁰ Resulta relevante saber que un gran número de migrantes en situación irregular en México acuden a estos establecimientos privados para atender sus necesidades de atención médica. Esta misma información puede observarse en el estudio realizado por María Blanco López Arellano, que puede recuperarse en <https://sinfronteras.org.mx/agendamigracioncd->

pero pensó que podría burlar el sistema de servicios médicos existente en México, pues nadie podría diferenciarlo de algún mexicano de calle. Pedro se había esforzado para que su acento lingüístico no fuera distinto al de cualquier mexicano. Incluso aprendió a maldecir y físicamente era muy parecido a cualquiera. Pronto se percató de que, sin identificación y documentos, era otra su realidad.⁴¹

Por su condición de indocumentado tampoco podía ser beneficiario del Seguro Popular, pues para ello también es necesario cumplir con algunos requisitos, entre ellos, presentar una identificación y comprobante de domicilio.⁴² Finalmente

[mx/assets/diagnostico_acceso_servicios_de_salud.pdf](https://www.gob.mx/assets/diagnostico_acceso_servicios_de_salud.pdf) , consultado el 14 de febrero de 2023, en cuyo estudio se preguntan y responden lo siguiente: “¿A dónde acuden las personas migrantes cuando se enferman?”, los resultados confirman que la mayoría utiliza los servicios públicos cuando se enferman o tienen necesidad de consultar a un médico, con un porcentaje del 55%. Por otra parte, el 39% de los encuestados asiste a la atención privada. Es importante mencionar que los migrantes que recurren a un servicio privado lo hacen en la mayoría de los casos a farmacias como Similares y del Ahorro ya que en estos establecimientos la consulta es barata pero, de cualquier forma, se enfrentan al hecho de que deben comprar ellos mismos sus medicamentos”. *Cfr.* “Diagnóstico sobre acceso a servicios de salud para personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas”; Sin Fronteras, I.A.P. México, 2014.

⁴¹ Los fundamentos legales para sostener que los indocumentados tienen el derecho a la salud expedito en México, cae por su propio peso cuando se revisa el artículo 77 Bis 7 de la Ley General de Salud y último párrafo del artículo 8 de la Ley de Migración que textualmente indica: “En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos”. Esto significa que sí existe una disposición que obliga a los funcionarios públicos a exigir una identificación a los migrantes, pues si se pide a los mexicanos, por la misma razón se pide a los migrantes.

⁴² Así puede advertirse de los requisitos que se piden para ingresar al Seguro Popular, según la página electrónica <https://www.gob.mx/tramites/ficha/afiliacion-al-seguro-popular-en-tu-localidad/CNPSS179> consultada el 27 de febrero de 2023.

acudió a esa farmacia y, efectivamente, no le pidieron identificación, lo atendió un médico y no le cobraron. Le diagnosticaron una infección intestinal y le recetaron algunos medicamentos que debió adquirir.⁴³

Lo lamentable es que esta descripción puede reproducirse sin alteración alguna a lo largo de todas las instituciones públicas de salud de los estados de la República que constituyen las rutas ordinarias de paso para esos migrantes.⁴⁴

⁴³ El paracetamol de 500 mg, de marca del ahorro, que contiene 60 tabletas, cuesta \$60 pesos <https://www.fahorro.com/paracetamol-500-mg-3-pack-60-tabletas-marca-del-ahorro.html>, y sirve para bajar la fiebre y los dolores de cabeza. Por su parte, el medicamento Treda oral, 20 tabletas, \$160; Lomotil, 2 mg, 8 tabletas, \$128, que son utilizados contra las infecciones intestinales. <https://www.fahorro.com/antidiarreicos>

⁴⁴ Conforme al estudio de Graciela Martínez y otros: “Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada en México”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol., 23, núm. 45, México, enero-junio 2015, en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532015000100006#:~:text=La%20ruta%20del%20tren%2C%20las,de%20M%C3%A9xico%20hasta%20Estados%20Unidos consultado el 28 de febrero de 2023, puede desvelarse estas rutas a partir de los puntos de retención de migrantes por parte de las autoridades. Esto autores concluyen lo siguiente: En general, se observa una diversificación de los puntos de retención en la región desde la frontera sur; por ejemplo, se aprecia la consolidación de una posible ruta que corre por el centro de Chiapas. Asimismo, algunos cambios en los puntos de ingreso a México, en el periodo 2010-2011, muestran cierta modificación en cuanto a que los migrantes que ingresaban por Tabasco, debido a las afectaciones a las vías de comunicación provocadas por los fenómenos naturales, volvieron a los puntos tradicionales de Chiapas, dada la presencia y el incremento de la violencia hacia los migrantes en esta zona. Los migrantes de tránsito convergen en puntos nodales en la región sureste, no necesariamente asociados al ferrocarril. Los migrantes de tránsito también se mueven por diversas rutas por la costa del Golfo de México, sobre todo en los tiempos más recientes. Las rutas de los migrantes por el centro del país permanecen, prácticamente, sin mayores cambios. Los puntos de retención en la zona centro-norte, en realidad se encuentran vinculados con el entramado de las vías de ferrocarril. Los da-

Desde Chiapas⁴⁵ y Tabasco (que hacen frontera con países de Centroamérica) pasando por Oaxaca, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Estado de México, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa, Chihuahua, Baja California, Nuevo León o Tamaulipas, en todos los casos los requisitos son los mismos.

El Gobierno federal es consciente de este problema y ha intentado crear a través del Programa Sectorial de Salud 2019-2024⁴⁶ y del Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante,⁴⁷ así como en conjunto con organismos internacionales,⁴⁸ las condiciones necesarias para mejorar el

tos sugieren que los migrantes siguen una ruta costera por Sinaloa y, dos más, hacia Chihuahua y al noroeste de México. Finalmente, los puntos posibles de salida de México se presentan sin mayores modificaciones. De hecho, los registros de eventos de retención muestran una consolidación de la ruta que atraviesa Nuevo León y Tamaulipas. Es probable que los migrantes de tránsito estén buscando cruzar a Estados Unidos por algún punto de Texas.

⁴⁵ Para el caso del estado de Chiapas, en la página electrónica de la Secretaría de Salud del estado también es necesario presentar cartilla nacional de salud (original), comprobante de pago (copia) y póliza vigente del Seguro Popular (original), pues todas las unidades de salud ahora dependen del Programa Federal Seguro Popular. Visitar la página <https://saludchiapas.gob.mx/servicios/info/consulta-externa-medicina-general>

⁴⁶ En este Programa se alude a este grupo específico, es decir, los migrantes y se indica que se crearán caravanas de la salud y acciones concretas para su atención, pero no se dice nada más. Parece que en el Programa están referidos los indocumentados más como un mensaje político que como sujetos beneficiarios del Programa. El mismo puede ser consultado en https://saludsinaloa.gob.mx/wp-content/uploads/2019/transparencia/PROGRAM_SECTORIAL_DE_SALUD_2019_2024.pdf

⁴⁷ Respecto del Plan nos convence la idea de que el mismo fue creado más con el objetivo de prevenir la transmisión de enfermedades epidemiológicas que una verdadera atención al migrante. Este Plan puede consultarse en <https://epidemiologia.salud.gob.mx/gobmx/salud/documentos/manuales/PlanIntegralAttnSaludPobMigrante.pdf>

⁴⁸ El 22 de marzo del año 2022, para promover medidas de prevención y atención de la salud entre la población migrante en México, la Orga-

acceso a la salud de este conglomerado, en nuestra opinión sin mucho éxito, pues existen razones de tipo administrativo, presupuestal y de planeación que no pueden obviarse.

En efecto, las autoridades sanitarias del país, a nivel federal, estatal o municipal, no pueden prestar un servicio de atención médica gratuita o remunerada, sin llevar, simultáneamente, un control del número e identificación de personas a las que se atiende. Esto porque el despacho de tales atenciones conlleva la aplicación de recursos públicos.

¿Cómo justificar que una unidad de salud atendió tal número de personas migrantes, sin llevar un control? Ese control sólo puede darse cuando la persona atendida proporciona datos de identificación. Desde el punto de vista presupuestal y de planeación, es necesario que se tenga ese control. Las autoridades necesitan información fidedigna para planear y presupuestar.

Máxime si también se desea proporcionar medicamentos a las personas en situación migratoria irregular. ¿Cómo justificamos que se le entregó medicamento a una persona, si no contamos con sus datos de identificación? El asunto no es nada sencillo. Con base en la historia anterior, aunque ficticia, observamos una realidad latente para muchos indocumentados, quienes deben encarar problemas de inseguridad

nización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) iniciaron la campaña 'El derecho a la salud migra contigo', a través de distintos instrumentos para dar a conocer la atención médica gratuita en centros de salud pública del país, la importancia de las acciones sanitarias preventivas y la higiene personal. Participan autoridades nacionales y locales en los estados de Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Durango, Jalisco, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas. Sin embargo, como hemos anotado, esta intención no ha tenido suficiente eco entre los migrantes en situación irregular.

y mala alimentación, sino unos trámites engorrosos e innecesarios que obstaculizan su derecho básico a la salud.

Ahora bien, para reflexionar, la relación de costos para ser atendidos puede ser consultada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha del 29 de noviembre de 2022 y que surten sus efectos para 2023.

Tabla 2.

Atención en unidades de primer nivel	Costo unitario al 2023 (pesos)
Consulta de medicina familiar	1,088
Atención de urgencias	947
Curaciones	358
Estudio de laboratorio clínico	136
Traslado en ambulancia	2,389
Sesión de hemodiálisis	3,925
Día paciente en hospitalización	11,919
Intervención quirúrgica	12,664

IV. Las consecuencias de estas ambigüedades

La altura de la Ciudad de México sobre el nivel del mar, el frío prevaleciente en esos días, el nivel de contaminación en la atmósfera y la condición física de las vías respiratorias de Fernando, fueron el caldo de cultivo idóneo para que se enfermara por segunda ocasión. Tuvo que quedarse algunos días más antes de mejorar. Acudió a la Farmacia Similares y ahí le recetaron algunos medicamentos que ingirió y pudo recuperarse después de varios días. Eso le hizo perder a sus

compañeros de viaje. Nuevamente estaba solo. Una vez que se sintió aliviado, se dirigió a Toluca.

Estando ahí conoció a Pedro, coincidieron dentro de una tienda Oxxo cuando ambos querían comprar algo de comer. Iniciaron rápidamente una estrecha amistad.

Decidieron emprender juntos esta travesía. Afortunadamente para los dos, se dirigían a California, de manera que no había razón para separarse. Se prometieron no dejarse atrás uno al otro como compañeros y amigos que ahora eran. Para entonces ya era finales de diciembre y en Toluca el frío es muy fuerte. Ellos no estaban acostumbrados a tanto frío, especialmente si se considera que la mayor parte del tiempo la pasaban en la calle caminando y a que en sus lugares de origen la temperatura es templada y caliente.

Con ánimo de ahorrar, decidieron caminar (Fernando pensado que eso podría ayudar a sus pulmones) de un pueblo a otro, evitando a las autoridades, (habían escuchado que los agentes de Migración eran muy agresivos en esa zona y constantemente revisaban los autobuses). Sin embargo, eso provocó que por tercera ocasión en menos de 30 días. Fernando recayera.

Sucedió cuando ambos estaban durmiendo bajo un puente. La temperatura descendió a -2° y eso hizo que la condición de Fernando se agravara muchísimo. Nuevamente vomitó sangre y Pedro estaba muy preocupado tanto por el frío como por el hecho de que, ahora ambos, estaban en situación migratoria irregular y temieron que si se acercaban a un hospital les pedirían sus datos y eso podría ponerlos en evidencia. Ahí estuvieron dos días seguidos hasta que Fernando le dijo que lo dejara en un hospital y él se alejara.

Pedro quiso esperar a su amigo, pero al despertar del tercer día Fernando estaba inconsciente y eso provocó que Pedro tomara la decisión de llevarlo en taxi a un hospital. No supo cuál era. Solamente sabía que debería dejar a su amigo ahí para que lo atendieran por una emergencia.⁴⁹

Al ingresar la recepcionista preguntó los datos del enfermo, Pedro los proporcionó y dejó la única identificación de Fernando: su licencia de conducir que utilizaba en Honduras. No tenía ninguna otra. Cuando la señorita la preguntó los datos personales a él, inventó uno y dijo que no tenía ninguna credencial. Salió del hospital y regresó en la tarde para preguntar sobre su situación. Le dijeron que estaba grave y el médico le reclamó por qué no lo había traído antes. Esa noche se quedó a dormir en el hospital. A las 4 de la mañana el médico de guardia gritó si había algún pariente de Fernando y él se levantó solo para escuchar la triste noticia de que su amigo había fallecido.⁵⁰

La noticia lo tomó por sorpresa. Lo primero que hizo fue hablar por teléfono con la esposa de Fernando, Ana Luisa, pues él le había hecho prometer a Pedro que si algo le pasaba, hablaría con ella. Ana acudió a la Secretaría de Relaciones Exteriores en Honduras para iniciar el trámite de repatriar

⁴⁹ En estos casos, conforme el artículo 8 de la Ley de Migración, debería ser atendido sin mayor restricción. El citado artículo textualmente indica: “Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida”.

⁵⁰ De acuerdo a Feldman y Durán, con base en las estadísticas de GAO (2006) la segunda causa principal de muerte de los migrantes se atribuye a la “exposición” a altas o bajas temperaturas (23%). “Mortandad en la Frontera” en *Migración y Desarrollo*, núm. 10. Zacatecas, enero 2008, en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100002 consultado el 04 de enero de 2023.

el cuerpo,⁵¹ pues de lo contrario, al ser un “desconocido” lo enterrarían en la fosa común o lo incinerarían.

Ana Luisa le preguntó a Pedro si él podía hacerse cargo de esos gastos con la promesa de reembolsárselos, pero Pedro no contaba con esa suma. Como no había un familiar presente, el hospital dio aviso a la oficina consular de la Ciudad de México para que resolviera el caso.⁵² Pedro no supo más del caso y, tan pronto dejó de hablar con Ana Luisa, decidió seguir su camino.

Lo anterior es muy importante, ya que las personas en situación migratoria irregular en México no solo no encuentran un lugar que proteja su derecho a la salud, sino que además prefieren no atenderse cuando padecen alguna enfermedad por miedo a que los descubran y los hagan regresar a su país de origen. Lo que sin lugar a dudas agrava y complica el sistema de salud dirigido a las personas migrantes en situación irregular.

⁵¹ En la página electrónica de la Secretaría de Relaciones Exteriores puede advertirse que ese servicio es aplicable para familias de escasos recursos, como el caso de Fernando y su familia. <https://sreci.gob.hn/dgac>

⁵² En efecto, existe un *Manual de Acceso y Notificación Consulares*, editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (<https://www.derechoshumanoscdmx.gob.mx/wp-content/uploads/MANUAL-NOTIFICACION-C3%93N-CONSULAR-SRE.pdf>) en el que puede leerse lo siguiente: “Las autoridades que conozcan de la defunción de un extranjero deberán notificar este suceso, sin retraso, a la oficina consular en cuya circunscripción ocurra el fallecimiento. Lo anterior facilita, entre otras cosas, el contacto con los familiares del difunto, el auxilio en el proceso del traslado del cuerpo o cenizas a su lugar de origen (en su caso), el registro de la defunción ante el gobierno extranjero y la protección de sus bienes, así como la salvaguarda de los derechos de posibles herederos (en su caso). Asimismo, el contacto con la oficina consular podría facilitar la entrega de objetos personales, dinero y valores que trajera consigo un fallecido no residente en México, mediante la expedición de un simple recibo del funcionario consular”, p. 17.

V. Análisis e interpretación de resultados

Si bien los dos casos anteriores fueron ficticios, sirvieron para introducirnos al problema que hoy nos atañe, no son nada alejados de la realidad, lo anterior se pone de relieve pues la Primera Sala de la Suprema Justicia de la Nación en el amparo en revisión 114/2020⁵³ estudió un caso en donde personas solicitantes de la condición de refugiado en México promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la negativa de la autoridad de proporcionarles una Clave Única de Registro de Población (CURP), en razón de que les impedía acceder efectivamente a servicios de salud, educación, trabajo, etcétera.

En la jurisprudencia que elaboró la Primera Sala derivado del amparo en revisión sostuvo que: “el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales a personas migrantes se torna ilusorio si éstos no pueden acceder a los medios, instrumentos o herramientas necesarios para ejercerlos efectivamente. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de eliminar todos los obstáculos existentes que, de iure o de facto, enfrentan las personas migrantes en el acceso efectivo a sus derechos fundamentales”.

Lo que hace manifiesto que, para alcanzar la efectividad de sus derechos, además de depender de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, los Estados deben realizar actividades concretas para que las personas bajo su jurisdicción puedan disfrutar y ejercer efectivamente sus derechos.

⁵³ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 14, Junio de 2022, Tomo V, página 4165, Registro digital: 2024786, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30686>.

Lo anterior se corrobora no solo con el caso anterior, sino con la encuesta a 357 personas migrantes en estatus migratorio irregular en tres espacios geográficos del país: en la frontera sur, en Tapachula Chiapas; en la frontera norte, en Mexicali Baja California y, en el centro del país en la Ciudad de México cuyos datos arrojaron y evidenciaron que el derecho a la protección a la salud de las personas en situación migratoria irregular no es efectivo.

Las edades de las personas oscilan entre 18 y 76 años, siendo el dato modal los 33 años; respecto a la permanencia se establecieron tres casos, de cero a tres meses, de tres a seis meses y de más de seis meses en el país. Además, con los datos establecidos observamos que el mayor porcentaje de las personas que respondieron al instrumento se contactaron con alguna instancia para su proceso de migración, no obstante, cuando presentan algún padecimiento médico, a la mayoría no se le proporciona o garantiza el servicio médico.

Tabla 3.
Permanencia en el país⁵⁴

Alternativas	Respuesta	Porcentaje
Cero a tres meses	155	43.4
Tres meses a seis meses	108	30.3
Más de seis meses	91	25.5

Perdidos: 3 equivalente al 0.8%

⁵⁴ Datos proporcionados a partir de la aplicación de en estas en la ciudad de Tapachula Chiapas, Ciudad de México y Mexicali del proyecto de investigación 78906 Protección social participativa para migrantes de la convocatoria ciencia de frontera del CONACYT.

Datos que superaron lo esperado, puesto que hay muchas más personas en situación de migración irregular identificables de cero a seis meses en las calles, albergues, apoyo de casas de migrantes o asociaciones, contactándose con alguna instancia para o durante su proceso de migración.

Tabla 4.
País de origen⁵⁵

País	Respuesta	Porcentaje
Angola	1	0.3
Belice	2	0.6
Brasil	2	0.6
Chile	2	0.6
Colombia	12	3.4
Costa Rica	1	0.3
Cuba	7	2.0
Guatemala	21	5.9
Haití	118	33.1
Honduras	102	28.6
Jamaica	3	0.8
Nicaragua	15	4.2
Panamá	1	0.3
Salvador	30	8.4
Venezuela	36	10.1

Perdidos: equivalente al 0.8%

⁵⁵Datos proporcionados a partir de la aplicación de en estas en la ciudad de Tapachula Chiapas, Ciudad de México y Mexicali del proyecto de investigación 78906 Protección social participativa para migrantes de la convocatoria ciencia de frontera del CONACYT.

De la anterior tabla se logra observar que el mayor flujo de personas migrantes viene de Haití con el 33%, y el llamado Triángulo Norte de América Latina, constituido por los países de Guatemala, Honduras y El Salvador.

Tabla 5
Si padece algún tipo de enfermedad, ¿recibe en México atención médica?⁵⁶

Alternativa	Respuesta	Porcentaje
Sí recibe atención	66	18.5
No recibe atención	177	49.6
Sin datos/No aplica	114	31.9

Los datos anteriores nos permiten comprobar el tema de nuestro interés: la mayoría de los migrantes no recibe atención médica ni se le garantiza en el Estado mexicano por no cumplir con los requisitos o por lo tardío que puede ser tramitar su Clave Única de Registro de Población y acceder a los servicios de salud, entre otros.

VI. Propuesta legislativa para salvaguardar el derecho a la protección de la salud de las personas en situación migratoria irregular en México

Exposición de motivos

I. Según datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, en enero de 2023 el nú-

⁵⁶ *Idem.*

mero de personas en situación migratoria irregular fue de 36 mil.⁵⁷

- II. El mismo organismo público apuntó: “Tan solo en México, en el periodo que va de 2014 a julio de 2019, se identificaron 1,998 fallecimientos de personas migrantes, lo que en promedio significa la muerte de 30 personas cada mes durante su tránsito por México o en su intento de cruce en la frontera con Estados Unidos”. En ese mismo documento puede advertirse que el 8% sufrió algún problema de salud en el tránsito hacia los Estados Unidos,⁵⁸ lo que implica un elevado número de personas.
- III. Según datos ofrecidos por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social:

[...] en lo normativo, México está dentro de los primeros 10 países ocupando el sexto lugar a nivel mundial. Y la peor calificación es en prevención y en salud, lo que evidencia una debilidad institucional en la prevención a tiempo de enfermedades, y en el funcionamiento del sistema de salud. En otras palabras, esto muestra una separación entre la ley y la situación institucional de la salud, lo que muestra una división entre el discurso legal y la práctica institucional...”.⁵⁹

⁵⁷ Estadística del mes de enero de 2023, en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2023&Secc=3>, consultado el 14 de marzo de 2023

⁵⁸ “MORIR EN EL CAMINO: fallecimientos de personas migrantes en México”, en *Rutas*, núm. 2, <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas02.pdf> consultado el 14 de marzo de 2023.

⁵⁹ Daniel Manchinelly Mota, “El acceso a la salud de la migración irregular en México”, CIESS, 2021, recuperado en <https://home.ciess.org/wp-content/uploads/2023/01/El-acceso-a-la-salud-de-la-migracio%CC%81n-irregu->

Esto supone que, si la población mexicana sufre de un déficit de atención por problemas de salud, mayor será esa afectación para los migrantes en situación irregular y, en tales condiciones, se propone reformar el citado artículo como se presenta a continuación:

Tabla 6.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 77 Bis 7. Para ser beneficiario de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a que se refiere el presente Título, se deberán reunir los requisitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Ser personas que se encuentren en el territorio nacional; II. No ser derechohabientes de la seguridad social, y III. Contar con Clave Única de Registro de Población. En caso de no contar con dicha clave, podrá presentarse acta de nacimiento, certificado de nacimiento o los documentos que se establezcan en las disposiciones reglamentarias. IV. Derogado V. Derogado 	<p>Artículo 77 Bis 7. Para ser beneficiario de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a que se refiere el presente Título, se deberán reunir los requisitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Ser personas que se encuentren en el territorio nacional; II. No ser derechohabientes de la seguridad social, y III. Derogado IV. Derogado V. Derogado
<p>Artículo Transitorio Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.</p>	

Justificación

- I. Con las cifras de migrantes de tránsito en el país incrementándose cada año, es evidente la crisis migratoria. El gobierno actual ha puesto en operación el Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante, el cual debería ser aplicado en todos los centros de salud del país. Sin embargo, este plan no puede operar en su totalidad mientras la normativa exija a las personas requisitos incongruentes con su situación migratoria irregular que les impiden acceder a los servicios de salud otorgados por el Estado.
- II. El Estado mexicano está obligado a ofrecer y prestar los servicios de salud a cualquier persona que se encuentre en el territorio nacional, lo cual se fundamenta en diversos ordenamientos tanto nacionales como internacionales, que constituyen el parámetro de regularidad constitucional.
- III. No obstante lo dicho, el artículo 77 bis de la Ley General de Salud, restringe el acceso a la salud, pues a la letra dice:

Artículo 77 Bis 7. Para ser beneficiario de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a que se refiere el presente Título, se deberán reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser personas que se encuentren en el territorio nacional;
- II. No ser derechohabientes de la seguridad social, y
- III. Contar con Clave Única de Registro de Población.

- IV. El exigir el último de los requisitos señalados deviene en una restricción injustificada del derecho humano a la salud de los migrantes, quienes no cuentan, en la mayoría de los casos, con ese documento violando así el marco jurídico nacional y convencional. Si bien la CURP pueden tramitarla provisionalmente las personas migrantes, esto solo puede darse cuando han presentado su solicitud de refugiado y ello implica un registro administrativo. Esto es, se les exige registrarse en el país para tener derecho a la salud.
- V. Este dispositivo constituye una exclusión implícita para las personas en situación migratoria irregular y, por lo tanto, discriminatoria, que trasgrede los derechos de igualdad, a la vida y por supuesto, a la salud de este colectivo.
- VI. Debe tenerse presente que el derecho humano a la igualdad jurídica implica no solo una igualdad formal, sino también sustantiva, lo que conlleva a que las autoridades, en este caso autoridades sanitarias, deban remover todos los obstáculos, incluyendo los administrativos, para hacer efectivo ese derecho. De suerte que, si se exige la CURP a las personas en situación migratoria irregular en México, ello es discriminatorio, dado que es evidente que tales personas no cuentan con ese documento.

VII. Conclusiones

1. Existe una ambigüedad entre el discurso oficialista (sustentado en el marco jurídico nacional e internacional,

que califica el derecho a la salud de la población migrante como derecho humano) y la práctica administrativa, que resulta excluyente y restrictiva para esa misma población. En efecto, por un lado, existen instrumentos como leyes, reglamentos, programas, planes y acciones concretas que aseguran a los migrantes (tanto regulares como irregulares) el acceso a la salud y, por el otro, existen varios obstáculos administrativos y presupuestales que en términos reales hacen muy complicado ese derecho básico. Dicho de otra manera: las autoridades migratorias mexicanas se mueven entre el discurso humanista en pro del derecho a la salud de los migrantes y una práctica real y restrictiva de ese derecho.

2. Hacemos nuestra la postura mantenida por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales a personas migrantes se torna ilusorio, si estos no pueden acceder a los medios, instrumentos o herramientas necesarios para ejercerlos efectivamente. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de eliminar todos los obstáculos existentes que, de iure o de facto, enfrentan las personas migrantes en el acceso efectivo a sus derechos fundamentales.⁶⁰

Parfraseando a la Corte debemos decir que la garantía del derecho a la salud implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para “remover” los obstáculos que puedan existir, para que los individuos disfruten y efectivamente ejerzan ese dere-

⁶⁰ Registro digital: 2024786, Primera Sala, Undécima Época, Tesis: 1a./J. 81/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 14, junio de 2022, tomo V, página 4165.

cho. En atención a la dimensión formal o instrumental del derecho a la personalidad jurídica y al principio de interdependencia de los derechos fundamentales, no es posible ser titular del derecho a la salud si se carece de las condiciones propicias para adquirirlo, ejercerlo y exigirlo.

En esta relación subyace el deber de los Estados de adoptar medidas generales de manera progresiva y medidas de carácter inmediato para asegurar la garantía del citado derecho. Por lo tanto, alcanzar la efectividad de la salud no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, sino que los Estados deben realizar actividades concretas para que las personas bajo su jurisdicción puedan disfrutar y ejercer su derecho a la salud.

3. Algo de igual importancia es que en el diseño de la política migratoria deben tomarse en cuenta estos aspectos para dar solución a todos los problemas y no intentar resolverlos uno por uno. En efecto, siguiendo a la Corte, podemos afirmar que en el diseño y la ejecución de las políticas migratorias (esto es, todo acto, norma, medida u omisión institucional que regule el fenómeno migratorio) las autoridades deben proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes sin discriminación alguna —esto es, sin distinción injustificada e irrazonable— y en atención al principio de igualdad como norma de *ius cogens*.⁶¹

⁶¹ Registro digital: 2024805, Primera Sala, Undécima Época, Tesis: 1a./J. 80/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. libro 14, junio de 2022, tomo V, página 4169.

- teras, I.A.P. México, 2014, en https://sinfronteras.org.mx/agendami-gracioncdmx/assets/diagnostico_acceso_servicios_de_salud.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Programa Mundial de Alimentos (WFP), 2022. *Comprendiendo los impulsores adversos y las implicaciones de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras. Panamá y San José*, en: <file:///C:/Users/HP/Downloads/WFP-IOM-El-Salvador-Guatemala-Honduras-ES.pdf>.
- Periódico *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/20/politica/la-comar-por-desalentar-a-los-que-abusan-del-sistema-de-asilo/?from=homeonline&block=ultimasnoticias>
- Registro digital: 2024786, Primera Sala, Undécima Época, Tesis: 1a./J. 81/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 14, junio de 2022, tomo V, página 4165.
- Registro digital: 2024801, Primera Sala, Undécima Época, Tesis: 1a./J. 79/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. libro 14, junio de 2022, tomo V, página 4167.
- Registro digital: 2024805, Primera Sala, Undécima Época, Tesis: 1a./J. 80/2022 (11a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. libro 14, junio de 2022, tomo V, página 4169.
- Rodolfo Castillas “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades” en *Migración y Desarrollo*, núm. 10, Zacatecas, enero 2008, en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100007#:~:text=Existen%20dos%20rutas%20terrestres%20principalmente,-del%20Pac%C3%ADfico%20es%20m%C3%A1s%20extensa
- Secretaría de Relaciones Exteriores, en <https://sreci.gob.hn/dgac>
- Suprema Corte en el Amparo en Revisión 81/2021
- World Migration Report* (WMR) 2022, p. 27, en file:///C:/Users/HP/Downloads/WMR-2022-EN-CH-2_1.pdf

* Doctora en Educación, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Profesora investigadora adscrita al Centro de Investigación Interdisciplinar para el Desarrollo Universitario. <https://orcid.org/0000-0003-2005-3436>

** Doctor en Derecho y Globalización, Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Docente de la FDyCS. <https://orcid.org/0000-0003-4775-7935>

Educación de niños, niñas y adolescentes en situación migratoria irregular: propuesta legislativa para garantizar su derecho a la educación

ANA ESTHER ESCALANTE FERRER*

JUAN FRANCISCO ASTUDILLO TENORIO**

SUMARIO: I. Introducción. II. Desarrollo. III. Metodología. IV. Resultados. V. Conclusiones. VI. Propuesta jurídica para la inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes en la educación pública en México. VII. Fuentes de investigación.

I. Introducción

La migración es un proceso que se ancla en las deficiencias estructurales en una sociedad donde la desigualdad económica¹ es apabullante, ello lleva a grupos de personas a la movilidad geográfica² en busca de mejores condiciones económicas y en muchos casos para evitar los problemas de violencia que experimentan en sus países.³

¹David Suárez Núñez del Prado, “Causas y efectos de la migración internacional”, en *Perspectivas* (22), 2008, pp. 161-180.

²Susan Gzesh, “Una redefinición de la migración forzada con base en los derechos humanos”. *Migración y desarrollo*, (10), 2008, pp. 97-126.

³Luciana Gandini, Fernando Ascencio Lozano, y Victoria Prieto (eds.), *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica*

El objetivo de este artículo es colaborar en la investigación para desarrollar una propuesta legislativa que garantice los derechos humanos de las personas en tránsito en condición migratoria irregular por México. Por ello, mostraremos que el derecho a la educación de las personas migrantes, en especial de los niños, niñas y adolescentes (NNA), no se logra ejercer plenamente, para proponer una modificación a la Ley General de Educación que contemple a estas personas en su tránsito o permanencia en México.

La definición de Orellana de migrante irregular provoca mirar a quien migra no solo como quien realiza un cambio de lugar, sino como un producto de una sociedad fallida que requiere un estudio profundo.

Lo irregular remite a lo extraño, lo inaudito, lo inesperado y hasta lo ilegal. Reconociendo que aludir a “lo ilegal” incurre en una adjetivación peyorativa esencialista de la persona migrante que requiere ser superada de forma definitiva, más relevante es discutir en torno al carácter irregular del migrante, de la irregularidad como objeto de reflexión teórico.⁴

Las condiciones de la migración, en especial el tránsito por diferentes países para llegar al lugar de destino, los pone en una situación de ilegalidad con la que se identifican y les hace más difícil el camino. Las personas en situación migratoria irregular se mueven de una localización a otra por diversas causas, enfrentan varios obstáculos y condiciones que fre-

en Latinoamérica. Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

⁴Carlos Iván Orellana, “Migración irregular de niños y de niñas: Ejercicio y búsqueda de ciudadanía desde la invisibilidad”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, vol. 739, núm. 69, 2014, p. 348.

cuentemente violan los derechos humanos, algunas veces viajan con familiares y otras se desplazan solas. En particular los NNA en situación migratoria irregular, solos o acompañados, transitan su niñez y adolescencia por diversos países por los que atraviesan experiencias de vida que, algunas veces son francamente desagradables, y en algunos procesos de la administración educativa pueden quedar invisibilizados.

En este capítulo se reconoce que hay migración irregular y que en esa población migrante hay niños, niñas y adolescentes que viajan solos o acompañados, cuya presencia demanda servicios educativos que en México es muy escasa, por no decir nula.

El texto presenta algunas estadísticas de los NNA migrantes. En un segundo momento se revisan las causas de la migración de menores. Más adelante se reportan los resultados de la aplicación de una encuesta a personas en situación de migración irregular que dan cuenta de las exiguas expectativas sobre servicios educativos. Finalmente se ofrece una propuesta de modificación a la Ley General de Educación.

II. Desarrollo

Los NNA migrantes están en algunas estadísticas, pero no en la demanda de servicios educativos

Datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia⁵ reportan que, del total de la población migrante en el mundo,

⁵UNICEF, “Migración de Niños, Niñas y Adolescentes. Los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes viajan con ellos y deben ser respetados”, UNICEF México, 2019, en: <https://www.unicef.org/mexico/>

para 2019, la niñez migrante representa el 12%. El aumento de jóvenes de 15 a 24 años migrantes que era de 22.1 millones en 1990 llegó a 31.7 millones en 2020. En México se sabe de la existencia de NNA, por información de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 2017,⁶ sin embargo, pese a los datos estadísticos de aquellos NNA que viajan solos y solicitan reconocimiento como refugiados, prácticamente no aparecen ni en las escuelas ni solicitando servicios educativos, y en los pocos estudios que tratan de ellos se reporta una franca discriminación y exclusión.⁷ Adela Cortina⁸ ha analizado esta problemática y concluye que en este proceso de relacionarse con el extranjero hay *aporofobia*, la cual desde la mirada kantiana adoptada por Cortina tiene que ver con la no retribución por la relación con ese otro que es distinto y pobre por lo que este otro causa miedo, rechazo y discriminación.

Los datos de esta perspectiva del rechazo se muestran, por ejemplo, en el caso de los menores de 18 años que han sido retornados de manera asistida (forma de llamar a la deportación de menores), a sus países de origen, que ha pasado de menos de “6 mil retornos asistidos en el 2012, a 18 mil en el 2014 y 38 mil el 2016”.⁹ Otro tema que se ha logrado docu-

migraci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-adolescentes.

⁶ Secretaría de Gobernación, “Estadísticas”, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf

⁷ Rosa Icela Cigarroa *et al.*, “Educación inclusiva y niñez migrante: barreras a la educación de niñez de origen centroamericano en escuelas de Tapachula, Chiapas (México)”, *Revista de Investigación en Educación*, vol. 14, núm. 1, 2016, pp. 85-104.

⁸ Adela Cortina, *Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la sociedad democrática*, España, Paidós Ibérica, 2017.

⁹ Alejandro I. Canales Cerón y Martha Luz Rojas Wiesner, “Panorama de

mentar por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es que cada vez se registra mayor cantidad de menores no acompañados. Entre 2010 y 2016 estos “pasaron de menos de 3 mil a principios de esta década, a 20 mil en 2015 y 17 mil en 2016”.¹⁰

En el “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica de la CEPAL”¹¹ se muestran diversas legislaciones, acciones, programas para la atención de los migrantes, pero también se afirma que en muchos casos no hay información detallada de los procesos ni de los resultados de todo ello.

En 2008, en México se realizó una reforma importante, ya que se despenalizaron el ingreso y la permanencia en el país para los extranjeros sin documentación migratoria. La Ley de Migración,¹² su reglamento y toda la normatividad complementaria entraron en vigor en 2012, como refiere la CEPAL¹³ con la intención de ofrecer un marco jurídico para una política migratoria basada tanto en la Constitución Política como en los tratados internacionales de los que México forma parte. Se reconoce que esta ley significa un cambio importante en cuanto a la política migratoria federal

la migración internacional en México y Centroamérica, Serie Población y Desarrollo”. Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Santiago, 30 y 31 de agosto de 2017, p. 58.

¹⁰ *Ibidem*, p. 74.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011, última reforma publicada DOF 29-04-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

¹³ Alejandro Canales Cerón y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*

en México, pero no es clara la postura de si es una normativa integral e incluyente de las distintas dimensiones de la migración en México o es una ley contra la migración.

La Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación señaló que la ley se enfoca en la inmigración a México (destino y tránsito) y no toma en cuenta la emigración y el retorno de inmigrantes mexicanos, que en parte es abordada por la Ley General de Población, por ello “será necesario seguir trabajando en el desarrollo de una normatividad que aborde la realidad del fenómeno migratorio de manera integral”.¹⁴

Al respecto de lo anterior, puede observarse que entre el discurso oficial que aparentemente promueve el respeto de los derechos humanos de las personas en situación de migración y las acciones para contener la migración entre las que se encuentran la detención y la deportación, respaldadas en salvaguardar la seguridad nacional, hay una contradicción que ha ocasionado expresiones de xenofobia, discriminación y criminalización de los migrantes, un mayor número de víctimas de la violencia y la consecuente violación de derechos humanos.¹⁵

¹⁴ *Ibidem*, p. 22.

¹⁵ Nancy Pérez García, “La Ley de Migración: los extranjeros en México”, en Raúl Plascencia Villanueva (coord.), *México, movilidad y migración*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013, pp. 195-206; José Knippen *et al.*, Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México. Informe de investigación, México, WOLA, Fundar, Casa del Migrante de Saltillo, Una Nación Un Mundo, CCAMYN, Centro de Recursos para Migrantes, La 72, Hermanos en el Camino, Iniciativa Kino para la Frontera, 2015. http://www.wola.org/sites/default/files/Un%20camino%20incierto_Nov2015.pdf; María Dolores Paris *et al.*, Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política

En la vida del migrante las expresiones de xenofobia afectan a personas sin y con documentación migratoria, o incluso ya naturalizadas. “La ‘otredad’ construida negativamente afecta la autopercepción de hombres y mujeres migrantes, con especial impacto en la niñez (nacida en otro país o con progenitores que nacieron en otro país): ‘no tener papeles’ se asocia a ‘no tener derechos’”.¹⁶

Por lo anterior, es posible afirmar que la autopercepción de la población migrante se basa en la no pertenencia, aun cuando se haya obtenido una estancia legal en un país distinto al de origen. En México se han llevado a cabo algunas encuestas sobre discriminación a migrantes que confirman este tipo de actitudes.¹⁷ Dicha discriminación no es nueva. En la frontera sur de México, hay distintas muestras de racismo y otras formas de rechazo o exclusión. Un ejemplo de esto son los hallazgos de Cigarroa *et al.*¹⁸ sobre la niñez centroamericana que ya reside en Tapachula, Chiapas, creen que estas actitudes

y la gestión migratoria en México. Informe final, México, El Colegio de la Frontera Norte y Ford Foundation, 2016; Martha Luz Rojas Wiesner, “Entre derechos y hechos. Situación de mujeres centroamericanas en México”, en Martínez Pizarro, Jorge *et al.* (eds.), *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*. Brasil, UNFPA y ALAP, 2016, pp. 187-212; Alejandro I. Canales Cerón y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*

¹⁶ Alejandro I. Canales Cerón y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*, *ibidem*, p. 31.

¹⁷ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Documento informativo sobre Discriminación Racial en México*, México, CONAPRED, 2011, en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf; Maritza Caicedo y Mena Agustín Morales, *Imaginario de la migración internacional en México: Una mirada a los que se van y a los que llegan: encuesta nacional de migración*, México, UNAM, 2015, en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/58480>

¹⁸ Rosa Icela Cigarroa *et al.*, *op. cit.*

y lo que los inmigrantes piensan de sí mismos no se pueden cambiar, en cuanto a asumirse como sujetos sin derechos porque no nacieron en México. Además, esta población ha sido visibilizada como “objeto”, donde la situación se convierte en un tipo diferente de negocio.

Sobre acciones positivas hacia la población migrante, se retoma de Guzmán¹⁹ la información sobre programas sociales de la UPM, que en 2013 identificó 64 programas de apoyo para migrantes del Gobierno federal en los que se atendían en mayor proporción asuntos relacionados con la educación, el empleo, la asistencia humanitaria y la salud (78%); el resto de los programas daban asistencia legal y promovían la cultura y el deporte, e incluso daban orientación en el tema de envíos de remesas.

En su diagnóstico sobre los marcos normativos en materia migratoria, Guzmán identificaba que de 34 programas gubernamentales entre los tres países del Triángulo Norte de Centro América (TNCA), para la población migrante, 54% se dedicaba a dar asistencia humanitaria y legal; 39% atendía asuntos relativos al empleo, la educación y la información y, solo 6% se ocupaba de cuestiones de salud.²⁰ Estos datos muestran la jerarquía de los problemas que la población migrante manifestó en ese estudio.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son entidades que apoyan el logro de las metas de la población migrante, no obstante, enfrentan restricciones para realizar sus tareas. Pese a que, a partir de la despenalización de la migración

¹⁹ Lorena Guzmán Elizalde, Estudio Regional sobre Políticas Públicas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México, México, Sin Fronteras IAP, 2014.

²⁰ *Idem.*

en situación irregular de 2008, se ha accedido a una política migratoria en la que la sociedad civil a través de estas OSC ha transitado a “gobernanza de la migración”, todavía hay prácticas que se orientan a controlar la migración utilizando la violencia y la deportación.²¹

Contrario a lo expresado por la UPM, Guzmán²² afirma que, en mayor número, las instituciones gubernamentales que atienden y prestan servicios a la población migrante se dirige a población de retorno; le siguen las instituciones que trabajan con emigrantes y, finalmente, las que atienden a inmigrantes y refugiados. Sin embargo, debe ser enfatizado que, si bien los Estados han implementado algunas iniciativas para atender a la población migrante, los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil hacen esfuerzos y prestan ayuda humanitaria, entre otras formas, apoyando la localización de familiares, consiguiendo asesoría y dando acompañamiento en distintos trámites.

Sin embargo, en términos resumidos, según la Red de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) citadas por la CEPAL, las violaciones a derechos humanos más frecuentes en México son aquellas relacionadas con el derecho a un trato digno, el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, el derecho a la no discriminación, el derecho a la protección de la unidad familiar, el derecho a no ser criminalizado, el interés superior de la niñez, entre otras.²³

Esto demuestra cuáles son las problemáticas más apremiantes, por lo que el ejercicio de derechos al trabajo, a la salud y a la educación son soslayados para atenderlos, hasta

²¹ Alejandro Canales Cerón, y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*

²² Lorena Guzmán Elizalde, *op. cit.*

²³ Alejandro I. Canales Cerón, y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*, p. 28.

que sea posible, privilegiando aquello que pone en riesgo la integridad de las personas.

En México y Centroamérica se han realizado esfuerzos para promover y proteger a la población migrante en diversos escenarios, por ejemplo, los derechos de los trabajadores, concretamente en Honduras a través de la promulgación de la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares,²⁴ se busca dar protección a los trabajadores migratorios hondureños en el extranjero, principalmente en el tema de la trata de personas. Tanto en Honduras como en El Salvador uno de los mayores retos es la situación de violencia e inseguridad que afecta a la población, especialmente a la niñez y adolescencia, ya que son grupos cuyas condiciones frente a la inseguridad, la violencia y la criminalidad asociado a la restringida presencia de las instituciones, deja a los NNA frecuentemente bajo presiones, amenazas o engaños que los obligan a colaborar con estas organizaciones.²⁵

En términos de la relación entre migración y educación es importante tomar en cuenta que, en el caso de los migrantes que provienen de los países del TNCA el 28% son personas menores de 20 años. Esta migración joven, con una buena proporción de menores de edad, implica entre otras cosas vulnerabilidad, así como la necesidad de recibir servicios educativos en México durante su tránsito o su permanente residencia.

²⁴ Congreso Nacional, República de Honduras, “Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares”, *La Gaceta* 15 de febrero de 2014. Decreto No. 106-2013. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2013_decreto106_hnd.pdf

²⁵ Alejandro I. Canales Cerón, y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*

Por su parte, el gobierno costarricense²⁶ orientó sus esfuerzos para gestionar la correcta integración de aspectos legislativos, así como promover el desarrollo nacional mediante la regulación y la clarificación de los procedimientos constitucionales comunes en materia migratoria. Se han implementado programas de integración para migrantes entre los que se encuentran:

- El Programa entre Vecinos, que busca incluir a los inmigrantes en las juntas directivas de las organizaciones de desarrollo comunitario y utilizar las artes y el entretenimiento como una herramienta para crear conciencia sobre los inmigrantes en las comunidades locales.
- También opera el Programa Rutas de Integración, el cual desarrolla herramientas para ayudar a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que trabajan con inmigrantes y refugiados, así como a los funcionarios estatales, a tomar la iniciativa en temas de inmigración y brindar asistencia técnica a los inmigrantes en educación pública, empleo y programas públicos de educación, empleo y salud.²⁷
- Esta misma institución, en coordinación con el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Nacional de Apre-

²⁶ Naciones Unidas, “Lista de cuestiones relativa al quinto informe periódico de Costa Rica. Adición. Respuestas de Costa Rica a la lista de cuestiones”, *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Consejo Económico y Social*, 18 de mayo de 2017, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es

²⁷ Organización de los Estados Americanos, “Parte II. Informes por país”, en *Migración Internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*, USA, OEA, 2015. <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>

dizaje tienen en funcionamiento un programa de utilidad para estudiantes extranjeros menores de 18 años que deseen legalizar su estatus migratorio o que deseen estudiar y se encuentren en un estatus migratorio irregular.²⁸

La preocupación por la falta de atención educativa a la población migrante se basa en que la migración tanto mexicana como centroamericana históricamente presentaba bajos niveles de escolaridad. Situación diferente con la inmigración en otras regiones del mundo. Datos de la CEPAL reportan que más del 55% de los mexicanos y centroamericanos no han concluido la preparatoria, y apenas más del 20% en promedio, ha realizado estudios superiores; en tanto que migrantes de otros países, solo el 21% no terminó la preparatoria, y el 60% tiene estudios superiores.²⁹

Lo anterior sugiere que las personas que están migrando en los últimos años requerirán, para su desarrollo y como reflejo del interés superior de la niñez, de servicios educativos adecuados a las condiciones de su situación migrante. Sin embargo, como veremos más adelante, en términos educativos el perfil se ha modificado.

Causas de la migración de menores

En los casos de Guatemala, Honduras y El Salvador, la inseguridad, la violencia y la intención de reunificación familiar son factores que explican el aumento de la migración de me-

²⁸ Naciones Unidas, *op. cit.*

²⁹ Alejandro I. Canales Cerón y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*, p. 17.

nores de edad. El trabajo de Orozco y Yansura³⁰ analiza el aumento en la migración en los últimos años de menores de edad que vienen de la región TNCA y afirman que este fenómeno obedece, tanto para los menores como para los adultos, a las condiciones de cada país en términos políticos, sociales y económicos. El estudio es producto del análisis de más de 15 mil personas menores de edad que habrían sido “aprehendidas”, nótese la connotación peyorativa, ya que se aprehende al delincuente, por autoridades migratorias estadounidenses en los primeros cinco meses de 2014; para identificar las causas de la migración tomaron como categoría de análisis el pueblo del que el o la migrante era originario.

Ya en el país de destino, en 2014, Orozco y Yansura³¹ aplicaron encuestas que confirmaron que las personas menores de edad de Centroamérica reconocen en los tres países (Guatemala, El Salvador y Honduras) a la violencia y la falta de oportunidades económicas (particularmente para Guatemala) como las causas principales de la migración; lo que contradice la hipótesis de que viajan solos para reencontrarse con sus familiares ya migrados.

Esta información evidencia que la región de México y Centroamérica analizada en el Panorama de la migración por la CEPAL³² concluye que para la gobernanza de la migración se necesita “una agenda regional sobre migración”, ya que suponer que todos los temas y factores que interactúan

³⁰ Manuel Orozco y Julia Yansura, *Centroamérica en la mira. La migración en su relación con el desarrollo y las oportunidades para el cambio*, Buenos Aires, Teseo, 2015.

³¹ *Ibidem*, p. 38.

³² Alejandro I. Canales Cerón y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*

en los procesos migratorios sean atendidos por un solo país resulta muy optimista.

El fenómeno de la migración tendrá que ser tolerado de manera compartida y se requiere de la voluntad de los diversos países desarrollar políticas públicas internas y externas, no solo con la participación de todos los Estados de la región involucrados sino también de “las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las organizaciones internacionales, los gobiernos locales y las propias personas migrantes”.³³

El tema de este comunicado es el derecho a la educación de los NNA en situación migratoria irregular; en este tenor, los acuerdos internacionales que promueven, pero no consiguen del todo proteger a la niñez y adolescencia en condición de migración son:

La Convención de los Derechos del Niño (en vigor en 1990), el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (en vigor desde el 2000), la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (en vigor desde 1997), el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (en vigor desde 2000) y el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo (en vigor desde 1973). Todos estos instrumentos son de carácter fundamental (si usamos la clasificación de la OIT) y de inmediata observancia.³⁴

Sin embargo, pese a todos estos intentos la dignidad de los y las menores de edad queda en entredicho, pues está docu-

³³ *Ibidem*, p. 40.

³⁴ *Ibidem*, p. 49.

mentado que realizan actividades domésticas, agrícolas, de construcción, pesca, comercio sexual, mendicidad, las cuales ocurren en su mayoría, de manera velada o consentida por los padres o tutores de estos NNA.³⁵

Otro tema de especial atención es la prohibición para el caso de NNA de:

devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 96).³⁶

Si bien en México se advierte sobre estas disposiciones de la aplicación de Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como se mencionó *supra*, existen procesos de retorno asistido que no es más que un término velado para la deportación sin que se tenga acceso a información sobre la llegada de estos NNA a algún país.

En la región del TNCA Rojas Calderón *et al.*³⁷ afirman que existen distintas formas de explotación “comunes”, mas no aceptables, como la prostitución, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. De este último delito se ha documentado: “la extracción ilícita

³⁵ Laura Itzel Ramírez Ramos, Emma Zapata Martelo Verónica Vázquez García, Dominga Austreberta Nazar Beutlspacher y Naima T. Cárcamo, “Migración transfronteriza y trabajo infantil en el Soconusco, Chiapas”. *Migración y desarrollo*, 12[22], 2014, pp. 39-60.

³⁶ *Ibidem*, p. 83.

³⁷ *Idem*.

de órganos, también de tejidos, fluidos y células humanas. Igualmente, hay un aumento en el número de embarazos forzados (para la comercialización de bebés, las adopciones fraudulentas, la obtención de tejido fetal usado en la industria cosmética), así como el uso de personas en la comisión de delitos diversos como el sicariato, el tráfico de drogas y el terrorismo.³⁸

Lo que de alguna manera podría explicar la “desaparición” de la población migrante de menores de edad que no demanda servicios educativos. Al estar siendo explotados, por ejemplo, en el desafortunado escenario de la extracción de órganos, tendrían que estar confinados para los fines que con ellos se persiguen.

Por otra parte, alguna literatura muestra que la condición de irregularidad está asociada con bajos niveles de escolaridad de la población, aunque en este caso, hay algunas diferencias entre mexicanos y centroamericanos, en general ya se mostraron anteriormente datos de escolaridad en los grupos del TNCA.

Las mayores tasas de irregularidad se dan entre quienes tienen niveles medios de escolaridad. Por el contrario, los de muy baja escolaridad, así como los de alta escolaridad, muestran tasas menores de irregularidad. En el caso de los migrantes del TNCA, el patrón es más lineal, de tal modo que la irregularidad tiende a descender entre mayor sea el nivel de escolaridad de los migrantes.³⁹

Lo anterior nos interpela ante la falta de evidencia de atención de servicios educativos para la población en situación de

³⁸ *Ibidem*, p. 51.

³⁹ *Ibidem*, p. 54.

migración, ya que es una condición que magnifica la vulnerabilidad de las personas en estas condiciones, donde ya se interseccionaliza la migración con la falta de escolarización.

Según Bobes y Pardo,⁴⁰ en lo que se refiere a las legislaciones para los NNA se integran por dos tipos de leyes; las de protección y las de inclusión. Las primeras buscan la protección, la defensa de los derechos y la integridad; las segundas, como se dirigen a la inclusión e incorporación de los migrantes (acceso a derechos sociales, económicos y culturales), esto indica que las propuestas legislativas a desarrollar habrán de considerar estos dos escenarios, mismos que se asocian con la particularidad de ser migrantes en tránsito o de establecimiento de la población migrante en un lugar determinado. En ambos casos el derecho a la educación debe ser ejercido principalmente por los NNA.

No obstante, la falta de información fidedigna de los volúmenes y tendencias de población en situación de migración irregular obligan a basarse en estimaciones de las personas provenientes de Centroamérica que transitan por territorio mexicano. Rodríguez⁴¹ plantea un método indirecto de estimación a partir de tres componentes, a saber: los migrantes detenidos por las autoridades mexicanas y devueltos a sus países de origen; los migrantes detenidos por autoridades norteamericanas en zonas fronterizas y que han sido repatriados; y finalmente, los migrantes que se han escapado de la detención, y que cada año llegan a los Estados Unidos de forma in-

⁴⁰ Velia Cecilia Bobes y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*, México, FLACSO México, 2016.

⁴¹ Ernesto Rodríguez Chávez, “Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias”, *CANAMID Policy Brief Series, PB14*, México, CIESAS Guadalajara, 2016, pp. 1-20. https://do-mide.colmex.mx/archivos/doc_8357.pdf

documentada. Sin embargo, para el caso de NNA esos datos no están disponibles.

En la literatura revisada se observa la urgencia de que los países de la región TNAC determine criterios que permitan conocer y compartir información sobre la migración entre países y de allí hacia otras regiones; la CEPAL⁴² sugiere un sistema de monitoreo internacional como alternativa para conocer las características de la migración y las condiciones en las que las personas migran, poniendo atención a los derechos humanos de quienes consideran necesario salir o regresar a su país de origen, tránsito o llegada. Un sistema jurídico armonizado entre los países será de gran utilidad, mientras México siga siendo un país de tránsito más que de destino. El tiempo para cruzar de una frontera a otra es un elemento crucial para el acopio de información. Por ejemplo, el tiempo de traslado varía en función de la nacionalidad del migrante.

Los hondureños son los que suelen demorar más en cruzar por México: 41% demora más de un mes, y 53% de dos a cuatro semanas. En cambio, 44% de los salvadoreños y 41% de los guatemaltecos demoran menos de dos semanas, mientras que 29% en los dos casos demora más de un mes en cruzar por México.⁴³

Se desconocen las razones de esta variabilidad, de acuerdo con la CEPAL de cualquier modo, aun llegando al país de destino es lamentable el reconocimiento de que el “derecho a tener derechos”⁴⁴ no es parte de la cultura de la mayor parte

⁴² Alejandro I. Canales Cerón, y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*

⁴³ *Ibidem*, p. 76.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 82.

de las personas en situación de migración. Hay en ellas la percepción de que al no tener documentos migratorios no tienen derechos, lo que equipara la situación de irregularidad con la delincuencia, ya que al fin y al cabo se asume que están fuera de la ley, pese a un legítimo interés por buscar nuevos horizontes para lograr un mayor bienestar para sí mismos y su familia, buscando “la movilidad social, el deseo de superación personal, la huida de problemas personales en el lugar de origen, el afán de aventura, entre otros muchos”.⁴⁵

Búsqueda de opciones para una migración segura

Entre las alternativas para una migración segura se encuentran experiencias de ciudadanía activa de las que, como se mencionó, las redes de colaboración son un buen ejemplo. Anguiano y Cardoso⁴⁶ exponen cómo las relaciones sociales se convierten en bienes intangibles de ahí que se genera y se cuenta con: confianza, reciprocidad, amistad y solidaridad, es decir, son relaciones que permiten la cooperación entre las personas incluso más allá de los grupos familiares y que constituyen lo que Portes⁴⁷ denomina el capital social. La reciprocidad puede ser desinteresada o estar en espera de una

⁴⁵ Yossadara Franco Luna y Carolina Angélica González Cuevas, “Migración y ciudadanía: la función de la educación para combatir la discriminación”, *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las ciencias sociales*, vol. 6, 2018, p. 241.

⁴⁶ María E. Anguiano, y Melissa Cardoso, “Redes sociales en la migración internacional mexiquense”, en González Becerril, Juan Gabino y Montoya Arce, Jaciel (comps.) *Migración mexiquense a Estados Unidos: un análisis interdisciplinario*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2012.

⁴⁷ *Idem*.

retribución. Durand⁴⁸ caracteriza a la reciprocidad negativa como aquella que espera el pago inmediato por algún servicio prestado y que es el caso de los coyotes, polleros o facilitadores que para muchas personas en situación migratoria irregular resultan ser un fraude ya que no les cumplen los servicios ofrecidos.

Siguiendo con estos autores los vínculos sociales funcionan como andamiaje de redes migratorias, su grado de cohesión más fuerte es el de parentesco, le sigue el de amistad en el que hay vivencias comunes que desarrollan la solidaridad y por último está el paisanaje que tiene que ver con el origen territorial. Las comunidades de paisanaje más allá de las fronteras del país de origen suelen ser tan fuertes como las relaciones de parentesco y amistad por lo que se confía en enviar a NNA a buscar mejores condiciones de vida aun cuando los parientes no puedan acompañarlos.

Buscando un trayecto menos riesgoso y como una alternativa para los NNA que tienen que viajar solos, Martínez⁴⁹ documenta la nueva estrategia de migración por medio de las caravanas, en las que el viaje se realiza “de manera masiva, visible y acompañada, intentando obtener una respuesta humanitaria”; adicionalmente, esta estrategia es una alternativa para desarticular el tráfico de personas que sostiene el crimen

⁴⁸ Jorge Durand, “Origen es destino. Redes sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos”, en Tuirán, Rodolfo (coord.) *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, México, Secretaría de Gobernación, CONAPO y SER, 2000.

⁴⁹ Iliana Martínez Hernández Mejía, “El paso de las caravanas de migrantes por México. Un recuento en el contexto regional”, *El arranque de la 4T*, México, Universidad Jesuita de Guadalajara, 2018, p. 184, en: <https://repositorio.mx/bitstream/handle/11117/5889/S3%20El%20paso%20de%20las%20caravanas%20de%20migrantes.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

organizado. Las caravanas han evidenciado la simulación del gobierno mexicano y que el sistema de asilo está rebasado, por lo que no se da la atención y protección que requieren las personas migrantes en tránsito o las que buscan protección internacional por su alta vulnerabilidad, por ejemplo, el Programa “Estás en tu casa” publicado por la Secretaría de Gobernación de México en octubre de 2018. Por tanto, no es de extrañar que la migración masiva de las caravanas a partir de ese mismo año reporte denuncias por la violación a los derechos humanos.⁵⁰

En síntesis, con toda la información previa se detecta que los NNA son una cantidad considerable de la población migrante y no están ejerciendo su derecho a la educación durante su proceso migratorio al ser una necesidad menos apremiante, pero con consecuencias para un futuro desventajoso de esas personas.

III. Metodología

Esta investigación de enfoque documental y de campo pretende localizar a NNA en situación migratoria irregular que cursan o deberían cursar su educación básica en México, ya sea en condiciones de migración en tránsito o ya establecidos, teniendo a nuestro país como destino.

⁵⁰ Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano, *Informe del Monitoreo de Derechos Humanos del Éxodo Centroamericano en el Sureste Mexicano: octubre 2018-febrero 2019*. 2019. https://cdhfraymatias.org/wp-content/uploads/2019/04/Informe_Monitoreo-Exodo.pdf

En la aproximación documental se revisaron las estadísticas de la Secretaría de Educación Pública, en busca de aquellas que desagregan a los NNA migrantes (regulares o irregulares).

Para la parte empírica se diseñó, piloteó y aplicó un cuestionario a adultos en situación migratoria irregular, se indagó si viajan con NNA y si estos reciben o han recibido servicios educativos y cuáles son las expectativas que tienen sobre la educación.

El instrumento tiene como criterios de inclusión que las y los encuestados se encontraran en condición migratoria irregular en el país y que su estancia estuviera comprendida en tres diferentes rangos: de 1 a 90 días, 91 a 180 días y más de 181 días. La localización de la población migrante se estableció geográficamente en tres puntos del país, frontera norte (Mexicali) frontera sur (Tapachula) y centro (CDMX y Morelos).

Análisis de la información

Desde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE),⁵¹ la información analizada es sobre el total de escuelas, los tipos de servicio en escuelas multigrado, la cantidad de docentes en los tipos de servicio, así como el total de alumnos en cada tipo de servicio encontrando que no se aclara si son indígenas, o si son migrantes nacionales o internacionales.

⁵¹ Sylvia Schmelkes y Guadalupe Aguila (coords.), *La educación multigrado en México*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2019, en: https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/La-Educacio%CC%81n-Multigrado_BIS.pdf

Entre la información localizada está la Modalidad Educativa Intercultural para la Población Infantil Migrante (MEI-PIM), la atención a la población migrante se realiza, dice el funcionariado del INEE, desde las escuelas multigrado, las de sostenimiento público se localizan principalmente en zonas rurales, poblaciones indígenas, áreas marginadas y sitios de llegada de grupos de población agrícola migrante y operan en condiciones de deficiente infraestructura, capacitación docente limitada y sin materiales educativos específicos para migrantes. Los programas para migrantes que operaban en 22 estados de la República entre los que no se encuentran estados fronterizos más que Coahuila y Tamaulipas, dejaron de operar desde 2019.⁵²

En este trabajo se coincide con las reflexiones del personal del INEE⁵³ respecto a que las condiciones mencionadas vulneran el derecho a la educación y, además, tienen que ver con la conculcación de otros muchos derechos; ya que NNA en migración que viven en zonas marginadas presentan desnutrición. Asimismo, indebidamente realizan trabajo infantil, no cuentan con medios de comunicación y transporte, y reciben escaso servicios de salud, lo cual es resultado de procesos históricos y estructurales que acumulan desventajas para ciertos grupos sociales.

*Hacia la obtención de información
para el referente empírico*

En los meses de marzo y abril de 2022 se visitaron tres albergues para migrantes en la Ciudad de México en los que se en-

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

contraron infantes que aún no requieren de servicios educativos escolarizados. Los y las adolescentes que se encontraban en dichos albergues declararon estar en espera de la tarjeta para obtener el carácter de refugiado y con ello continuar su proceso migratorio hacia los Estados Unidos, por lo que veían poco probable solicitar servicios educativos. Tanto en la Ciudad de México como en Mexicali, Baja California se aplicaron encuestas previamente piloteadas en ese periodo. En los meses de septiembre a diciembre de 2022 se aplicaron encuestas en Tapachula, Chiapas y de nuevo en Mexicali para cumplir con los requisitos de la muestra calculada.

IV. Resultados

En el marco del proyecto Protección Social participativa para migrantes en México (78906), apoyado en la Convocatoria 2019: Ciencia de Frontera 2019, se encuestaron 357 personas en situación migratoria irregular en los tres espacios geográficos del país mencionados.

Se cumplió con el levantamiento de al menos 91 encuestas para cada caso previsto, es decir, de cero a tres meses de permanencia, de tres a seis meses en el país y de más de seis meses. Tanto en la población de 0 a 3 meses como de 3 a 6 meses se superó lo calculado, lo cual obedece a que son muchas más personas en situación de migración irregular identificables, en calles, parques o albergues, que de aquellas que ya llevan mayor tiempo de estancia.

Para considerar que cumplen con los criterios de inclusión, si bien las personas migrantes cuentan con la tarjeta por razones humanitarias: 1) este documento no fue mostrado,

y 2) tampoco dieron información de a partir de cuándo la obtuvieron, lo que pone en duda si están de manera regular en el país, ya que la tarjeta tiene una vigencia muy acotada (30 días). Sus expresiones al respecto van desde “buscar oportunidades en COMAR”, que se refiere a iniciar el trámite en esa dependencia, hasta estar en espera de la resolución a la solicitud. Este trámite corresponde a buscar el reconocimiento del gobierno de México en calidad de persona refugiada y cuyo procedimiento puede tardar varios meses y la resolución puede ser positiva o negativa.

Las personas entrevistadas que asumen contar con algún documento que avala su estancia legal en México fue de 24.4%, pero con base en el párrafo previo, sus respuestas fueron tomadas en cuenta para el estudio. Las edades de las personas oscilan entre 18 y 76 años, tienen el dato modal en 33 años, en tanto que la media es de 33.5 años y la desviación estándar es de 9.8 años.

En cuanto al país de origen se observa que del llamado Triángulo Norte de América Latina, del cual se espera el mayor flujo de migrantes y que está constituido por los países de Guatemala, Honduras y El Salvador, al menos en la muestra no quedaron como los más representativos, ya que solo Honduras tuvo un dato de 28.6%, mismo que fue superado por Haití que representa el 33.1% de la muestra, seguido por Venezuela que alcanza el 10.1% de las personas encuestadas.

En términos de escolaridad, casi el 80% de las y los entrevistados no respondió sobre su escolaridad, quienes sí lo hicieron (43.8%) cuentan con estudios de preparatoria, y de niveles como primaria, secundaria y universidad rondan por el 20% cada uno. Sin embargo, de manera general

representan apenas entre el 3.6 y 3.9%, lo que no permite conocer la preparación de los y las migrantes para acceder a actividades económicas.

Cuando se les preguntó por el número de años cursados, la mayoría proporcionó un dato que muestra que el 11.3% no terminó el equivalente a la primaria en México, es decir, tienen menos de 6 años cursados y solo 2.8% declara que no sabe leer ni escribir; 37% cuenta con el equivalente de secundaria y 27% cursaron algún grado de preparatoria, valor muy por encima del porcentaje de la población mexicana que alcanza un 17%.

El 24.2% de quienes migran tienen estudios universitarios, dato también menor al que alcanza la población mexicana que es del 13.98⁵⁴ y 17% afirma que tienen una profesión. Los datos de la media de años cursados de 9.81 y la desviación estándar es de 4.2 años confirman lo mencionado. Si sumamos los dos últimos niveles podemos observar que la migración que está en proceso de tránsito o de establecerse cuenta con años de formación académica que corresponde a la educación obligatoria en nuestro país; es decir, la migración no se ve asociada al analfabetismo y no corresponde a lo encontrado en la revisión de la literatura lo que significa que el perfil de la población migrante se está transformando.

Una condición de la población bajo estudio es que casi la mitad de quienes migran vienen acompañados de familiares (45.4%). De manera general los datos apuntan a que los desplazamientos se están realizando en mayor medida con integrantes de la familia nuclear, viajan esposo-esposa-hijos-

⁵⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Población de 3 años y más con algún grado escolar por entidad federativa, 2020*, 15 de marzo de 2020. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_04_10b76194-2880-4907-abed-51fd37557d17

hijas, aunque también vienen los padres y/o madres del esposo o la esposa. Esta estructura de la migración permite inferir que hay no intención de volver al país de origen.

Un dato que no obtuvimos es el volumen de la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados ya que, por cuestiones de ética en la investigación, entre las que se respeta que una persona menor de edad no puede ser sujeto de investigación, a menos que se cuente con la autorización de su padre, madre o tutor, lo cual no es posible en los casos de estos NNA que migran solos.

Un buen porcentaje (77.9%) de las personas que respondieron al instrumento se contactaron con alguna instancia para o durante su proceso de migración, principalmente buscaron apoyo de casas de migrantes (asociaciones civiles, ONG, asociaciones religiosas), no así las instancias gubernamentales que les generan desconfianza.

La población migrante declara en un 47.9% que su país de destino es Estados Unidos y el 44.5% considera buscar su residencia permanente en México y solo 3.4% tiene como destino final Canadá.

Entre las causas de migración más frecuentes están las condiciones económicas en su país, la búsqueda de un empleo digno y de mejor calidad de vida y, en muchos casos se combinan con razones sociales y que refieren a situaciones como escapar de exclusión social o violencia física, evitar matrimonio contra su voluntad, por su condición de género, inseguridad, extorsiones en el país de origen y reclutamiento forzado por el crimen organizado, entre otras.

Con relación al tema educativo, que es el foco de este capítulo se encontró que este derecho humano tiene un nivel de urgencia acotado. Solo el 7.7% de las personas

encuestadas refieren que han recibido algún tipo de servicio educativo para ellas mismas o sus familiares, es decir, los hijos e hijas que viajan con ellos. Sin embargo, el 42.6% si tienen expectativas de escolarizarse en México. De ese porcentaje, el 36.8% refiere deseos de incorporarse a instituciones educativas incluso de tipo superior y el 50.1% consideran recibir una formación o capacitación para el trabajo por medio del aprendizaje de oficios.

Para predecir la posibilidad de inserción de los NNA a las escuelas se revisó la asistencia de estas personas a las escuelas y la dinámica de las familias en torno a las tareas domésticas.

Tabla 1.
Porcentaje de asistencia a la escuela de niños, niñas y adolescentes

		Sí	No
Saben leer y escribir	Niños	57.1	42.9
	Niñas	51.4	48.6
Asisten 3 veces a la semana	Niños	46.6	53.4
	Niñas	41.4	58.6
Asisten 3 veces por semana	Adolescentes varones	28.6	71.4
	Adolescentes mujeres	41.2	58.8
Saben leer y escribir	Adolescentes varones	55.2	44.8
	Adolescentes mujeres	58.6	41.4

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada.

En la tabla 1 se observa que, de acuerdo con los grupos familiares de las personas en situación de migración, es mayor el número de niños que saben leer y escribir que el de las niñas, y que también son los niños varones los que asisten con

mayor regularidad a la escuela. Situación que se invierte con los y las adolescentes donde son ellas las que asisten con más asiduidad a la escuela.

Tabla 2.
Participación en actividades domésticas de niños, niñas y adolescentes

		Sí	No
Apoyan en labores domésticas	Niños	40.8	59.2
	Niñas	40.8	59.2
	Adolescentes varones	46.9	53.1
	Adolescentes mujeres	56.3	43.8

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada.

Tabla 3.
Participación en actividades remuneradas de niños, niñas y adolescentes

		Sí	No
Apoyan en labores remuneradas	Niños	13.6	86.4
	Niñas	9.1	90.9
	Adolescentes varones	13.8	86.2
	Adolescentes mujeres	9.7	90.3

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada.

Al revisar la información de las tablas 2 y 3 observamos que la participación de NNA en las actividades domésticas y remuneradas permite afirmar que los roles de género tradicionales se mantienen en el caso de la población migrante:

las mujeres en general apoyan más en actividades domésticas y realizan menos actividades remuneradas que los varones, quienes realizan más actividades remuneradas y apoyan menos en actividades domésticas. Esto a largo plazo permite mayor escolarización de las mujeres, la cual no necesariamente se traducirá en mejores oportunidades laborales o de ingreso. En todo caso, si habrá población migrante que requiera de servicios educativos educación básica.

V. Conclusiones

Este trabajo se enfrentó, como muchos otros de esta temática, a la falta de datos oficiales, lo que restringió el alcance del objetivo propuesto de mostrar ante qué situaciones el derecho a la educación de las personas migrantes, en especial NNA, no se logra ejercer plenamente. En este sentido se confirma que, como se describe en el capítulo, existen otras necesidades de la población migrante más apremiantes que recibir servicios educativos, incluso, por ejemplo, el trabajo es menos importante que solventar la integridad física de las personas, por lo que en algunos casos la realización de trámites para una situación migratoria en el marco de la legalidad es fundamental. Por otra parte, la calidad de migrante en situación irregular remite a la posibilidad de tratar de pasar desapercibidos, por lo que probablemente eviten estar en registros o localizables ya que ubicarlos podría generar acciones de deportación.

Tanto en la información documental como en el intento de entrar al campo, los NNA en situación migratoria irregular no se consideran sujetos de análisis y, por ello, no hay una necesidad de atenderlos, en un círculo vicioso donde si no se les

ve, no se justifican acciones para ofrecer servicios educativos a este tipo de población. La educación representa un reto de largo aliento debido a que mientras “subsista en la cabeza de algunos la convicción de que hay seres humanos de distinta naturaleza [como sería la población en situación de migración irregular], habrá dificultades para avanzar en la igualdad que está en la base de la ciudadanía y con ello en el ejercicio efectivo del igual derecho de todos/as a la educación”.⁵⁵

Concretamente sobre la atención de NNA en las escuelas, se presentan otros obstáculos que expresados en los documentos y por los funcionarios remite a los trámites por los que es preferible evitar la inscripción a los cursos, como es el caso de la incertidumbre de la permanencia de los NNA en el ciclo escolar, además de la condición de no contar con la documentación requerida.

Reportar estas limitaciones es parte del proceso de visibilización de problemáticas que existen, pues la sociedad, los gobiernos y los propios implicados generan dificultades para aceptar su existencia, aun cuando es una condición de la que hay evidencia, especialmente de corte periodística.

La migración irregular, sus causas, consecuencias y las necesidades de la población migrante están en un proceso de denuncia para su visibilización con la posibilidad de posterior atención a sus necesidades, particularmente respecto al derecho a la educación para los niños, niñas y adolescentes.

Por tanto, se requiere en primera instancia generar información oficial confiable para conocer la envergadura del reto

⁵⁵ Teresa Yurén, “Educación para la agencia. Miradas diversas, preocupaciones compartidas”, en Teresa Yurén y C. Mick (coords.), *Educación y agencia. Aproximaciones teóricas y análisis de dispositivos*, México, Juan Pablos, 2013, p. 27.

de otorgar educación a la población de NNA en condición de migración irregular y, a partir de ello, replantear las estrategias de política educativa para su atención.

VI. Propuesta jurídica para la inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes a la educación pública en México

Propuesta jurídica para la inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes a la educación pública en México

Título: Adición y modificación de los artículos 9, Fracción IX, párrafo segundo y Fracción XI, artículo 15, fracción IV y Fracción VII y artículo 48 de la Ley General de Educación para garantizar el Derecho Humano a la Educación a personas en situación de migración irregular

Contenido general

Para la creación de este capítulo deben considerarse algunos parámetros eje que se abordan en los próximos párrafos. En primer lugar, los derechos humanos son el conjunto de derechos y libertades fundamentales inherentes a todas las personas, sin distinción de raza, género, orientación sexual, religión, origen étnico o cualquier otra condición. Estos derechos son universales, inalienables, interdependientes e indivisibles, y están reconocidos y protegidos por el derecho internacional.

Los derechos humanos incluyen una amplia gama de derechos, como el derecho a la vida, la libertad de expresión, la

igualdad ante la ley, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, el derecho a un juicio justo, al debido proceso, el derecho a la educación, la protección contra la tortura y la no discriminación, entre otros. El reconocimiento y la protección de los derechos humanos a través de los cambios sociohistóricos han sido y son esenciales para la construcción de una sociedad justa, democrática y libre desde la corresponsabilidad entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y locales, las empresas y las personas en general.

Ahora bien, la educación es el proceso de adquisición de conocimientos, habilidades, valores y actitudes que permiten a las personas desarrollar su potencial y participar activamente en la sociedad. Es un proceso continuo que comienza en la infancia y se extiende a lo largo de toda la vida, cuyo objetivo estriba en que las personas se desarrollen integralmente. Si bien, la educación no se limita al ámbito escolar, abarca todas las experiencias y aprendizajes adquiridos tanto de manera formal (en escuelas, universidades y otros centros educativos) como informal (en el hogar, en la comunidad y en el trabajo), esta propuesta se centra en la educación escolarizada de nivel básico.

De igual manera, la educación tiene múltiples objetivos, entre ellos el desarrollo de habilidades cognitivas y sociales, la formación de ciudadanos responsables y críticos, la preparación para el mundo laboral, la promoción del desarrollo personal y el fomento de la creatividad y la innovación. En resumen, la educación es un proceso esencial para el desarrollo integral de las personas y ser capaces de contribuir al bienestar de la sociedad donde se encuentren.

Por otro lado, las personas en situación de migración irregular son aquellas que se trasladan de un país a otro sin cum-

plir con los requisitos legales de migración y sin contar con los documentos necesarios para hacerlo. Es importante destacar que el espíritu de esta propuesta considera que la situación migratoria irregular no es un delito en sí misma, sino que puede derivar de la comisión de otras infracciones, como el uso de documentos falsos, la violación de las leyes de fronteras o el ingreso y participación en grupos delictivos.

Exposición de motivos

La brecha de disparidad entre lo que dicta la normatividad actual y la realidad que viven las personas migrantes, en específico NNA, todavía es muy grande. Por lo que dentro del marco normativo del deber ser hay que referenciar, en primer lugar, el Título primero del derecho a la educación. Capítulo I. Disposiciones generales en el artículo 1º donde se señala que la Ley General de Educación "...garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte..."⁵⁶ cuyo objeto es regular la educación, la falta de acceso a este derecho incumple tanto la constitucionalidad como la ley reglamentaria.

En ese tenor, en el artículo 2 señala que "El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el ejercicio de su derecho a la educación. Para tal efecto, garantizará el desarrollo de programas y políticas públicas

⁵⁶ Secretaría de Educación Pública, "Ley General de Educación", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre de 2019. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_30sep19.pdf

que hagan efectivo ese principio constitucional”.⁵⁷ En ese sentido, el interés superior del menor deberá prevalecer en cada momento y ser acatado por todas y cada una de las autoridades competentes sin obstaculizar su derecho por cuestiones administrativas.

Aunado a lo anterior, en el Capítulo II, Del ejercicio del derecho a la educación, el artículo 5 señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte”.⁵⁸

Esto se incumple al encontrarse en centros de migración hacinados sin recibir educación. Además, es claro que la rectoría de la educación en sentido universal es responsabilidad del Estado, según el artículo 7º de la misma ley, y corresponde a todas las personas por igual, es decir, sin discriminación alguna, con énfasis en la realidad y las culturas nacionales, pero inclusiva; considerando el pluriculturalismo, y que sea gratuita y laica.⁵⁹ Sin embargo, como se vio en las encuestas, muchas personas viven con el temor a ser deportadas, lo cual se agrava ante el desconocimiento de sus derechos humanos.

Así pues, se establece que el Estado está obligado a prestar servicios educativos con equidad y excelencia, con políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género. Incluso, en la fracción IX del artículo 9 se establece que:

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

...las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, asimismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.⁶⁰

No obstante, todavía son pocos los casos de integración de NNA a la educación pública, además de tener un mejor rango educativo que los connacionales. Esto es relevante pues obliga a las instituciones educativas a emitir dichos comprobantes una vez cursando los estudios, pero no especifica que de igual manera está obligada a convalidar o revalidar los estudios previos ante la falta de documentos fehacientes de los países de origen de las personas en situación migratoria irregular que quieran estudiar o inscribir a sus hijos o hijas, lo cual vulnera su derecho a recibir educación.

Sin embargo, en la fracción XI especifica que deberán “promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna”.⁶¹ Con ello, quedan fuera aquellos migrantes desplazados por razones externas.

Aunque el artículo 36 señale que “la educación, en sus distintos tipos, niveles, modalidades y opciones educativas

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

responderá a la diversidad lingüística, regional y sociocultural del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios, además de las características y necesidades de los distintos sectores de la población”,⁶² en ocasiones si las personas migrantes no conocen esto, las instituciones tampoco lo explican ni aclaran, ya sea por falta de tiempo o por mero desconocimiento de la Ley; aunque explícitamente sí se establezcan programas o contenidos particulares de atención oportuna a las personas migrantes.

Otra limitante en el artículo 43 sobre la educación multigrado es precisamente cuando la falta de lenguaje, de herramientas tecnológicas o cognitivas podrían afectar aún más a las personas migrantes dentro de algún grupo de diferentes grados académicos, sobre todo en zonas de alta o muy alta marginación pues carecerán de las competencias y habilidades necesarias para su aprovechamiento, o peor aún con más obstáculos que un nacional; lo cual suma desventajas al ejercicio del derecho a la educación.

Por su parte el artículo 126 habla de la educación democrática, fomentando la participación de los actores sociales involucrados “de alcance nacional, inclusiva, intercultural, integral y plurilingüe que propicie el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico, el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad”.⁶³ Respecto al artículo 128 sobre la participación de madres y padres de familia o tutores no hay impedimentos fácticos para que las madres y padres de las y los niños en situación migratoria irregular no participen de los procesos de inscripción y con las autoridades de la escuela con respecto

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

a problemas relacionados a la educación de sus hijos e hijas, incluso ante la falta de documentos.

Dicha situación migratoria puede generar sendas problemáticas tanto para las personas migrantes como para los países de origen, tránsito y destino. Quienes migran pueden encontrarse en situación de mayor vulnerabilidad y los países enfrentan desafíos para garantizar el respeto a sus derechos humanos, particularmente el derecho de acceso a una educación digna.

Considerandos

- Los niños, niñas y adolescentes migrantes que por negligencia, trabas administrativas y situación migratoria se ven doblemente afectados por la falta de acceso a los derechos humanos en un contexto diferente requieren que su derecho a la educación se vea cumplimentado por el simple hecho de ser personas.
- Si bien el reconocimiento fáctico de exigibilidad jurídica de derechos puede mejorar consistentemente su desarrollo integral, la educación se vuelve motor base para su integración en un contexto de competitividad global.
- La educación como derecho humano funge como directriz de la conducta mediante principios, valores y estructuras sociales o el cuestionamiento de ellos para una mejor convivencia social.
- Es imperante reducir la brecha de desigualdad estructural en la que se encuentran para su real integración en la comunidad donde se encuentren a través del acceso a la educación de manera eficaz y eficiente.

- En el alcance del derecho debe primar el bienestar integral de NNA y lograr el acceso a la educación como una forma fehaciente de que puedan tener acceso a una vida digna.
- A la par de los procesos administrativos a que haya lugar, se deben incentivar acciones desde las instituciones públicas para lograr su incorporación de manera flexible, pronta y expedita.
- Las autoridades tanto migratorias como educativas deben conocer la normatividad aplicable con perspectiva de DDHH y sobre todo del interés superior del menor en su actuar, independientemente de su rango, posicionamiento político o adscripción.
- El derecho constituye uno de los medios del Estado para hacer valer, garantizar y hacer cumplir aquellas normas que emanan de la misma sociedad para tener acceso a una justicia social y mejorar nuestras condiciones de vida con ayuda de las y los otros.
- Con base en los ordenamientos vigentes aplicables y el marco jurídico internacional al cual México se ha suscrito, se encuentra obligado a materializar el derecho a la educación a los NNA migrantes.

Con el fin de garantizar el acceso a niños, niñas y adolescentes migrantes a la educación se modificarán los siguientes artículos de la Ley General de Educación (ver tabla 4):

Tabla 4.
Propuesta de reforma a la Ley General de Educación

¿Qué dice?	¿Cómo debería decir?	Justificación
Artículo 9, fracción IX, párrafo segundo		
<p>Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, asimismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.</p>	<p>Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención y expedición de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, asimismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.</p>	<p>El objetivo de la presente modificación es salvaguardar el derecho de acceso a la educación bajo los principios generales del derecho y <i>pro persona</i> para que en caso de no contar con algún requerimiento administrativo la autoridad educativa sea lo suficientemente flexible para convalidar mediante los instrumentos <i>ex profeso</i> y expedir comprobantes que avalen las competencias que pudieran haber adquirido en su país de origen.</p>
Artículo 9, fracción XI		
<p>Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna.</p>	<p>Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna o externa.</p>	<p>El objetivo de la presente modificación obedece a los principios de inclusión y equidad, pues aquello que se deja fuera no está integrado; por lo tanto, es necesario incluir a aquellos niños, niñas y adolescentes desplazados o que migran no solo de manera interna sino externa.</p>
Artículo 15, fracción IV		
<p>Fomentar el amor a la Patria, el aprecio por sus culturas, el conocimiento de su historia y el compromiso con los valores, símbolos patrios y las instituciones nacionales.</p>	<p>Fomentar el amor a la patria, el aprecio por sus culturas, el conocimiento de su historia y el compromiso con los valores, símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como el respeto a otras culturas que conviven dentro del territorio nacional.</p>	<p>El objetivo de la presente modificación es el reconocimiento fáctico de la multiculturalidad migrante en nuestro país cuya identidad y cultura son derechos consagrados constitucionalmente; por lo tanto, el respeto a sus valores nacionales propios debe ser garantizado.</p>

Artículo 15, fracción VII

<p>Promover la comprensión, el aprecio, el conocimiento y la enseñanza de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de la nación, el diálogo e intercambio cultural sobre la base de equidad y respeto mutuo, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país.</p>	<p>Promover la comprensión, el aprecio, el conocimiento y la enseñanza de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de la nación, el diálogo e intercambio cultural sobre la base de equidad y respeto mutuo, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país y de personas que hayan migrado de otros países.</p>	<p>El objetivo de la presente modificación es el reconocimiento de los derechos intrínsecos y la plena dignidad de las personas migrantes no como ciudadanos de segunda, sino como actores sociales dentro del sistema económico, cultural y social que compone nuestro país, evitando a toda costa la xenofobia.</p>
---	--	---

Artículo 48

<p>La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual le garantizará para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas.</p>	<p>La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual le garantizará para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas, salvo en los casos que ameriten la condonación o revalidación resiliente ante la involuntariedad de contar con alguna documentación que impida su acceso.</p>	<p>En este caso, para aquellas personas que quieran continuar con sus estudios a nivel superior se les debe facilitar el acceso si bien apegándose a los requisitos legales previamente establecidos, pero también con el deber social que conlleva la flexibilidad para condonar en casos de grave necesidad como en los casos de migración forzada, la presentación de algún documento meramente administrativo o que pueda demostrar las competencias para continuar sus estudios.</p>
---	--	---

FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis de la Ley General de Educación.

Las modificaciones a la ley resultan imperantes en cuanto a la materialización jurídica de derechos para las personas en situación migratoria irregular. De manera paralela se requieren medidas alternas en forma de mecanismos, programas y políticas públicas que coadyuven a la integración de la población de niños, niñas y adolescentes en cuanto al acceso y obtención de la certificación como concretización del derecho a la educación de acuerdo al ordenamiento constitucional mexicano.

Disposiciones transitorias

Ley General de Educación

Artículo transitorio: La vigencia de las modificaciones a los: **Artículo 9, Fracción IX, párrafo segundo; Artículo 9, Fracción XI; Artículo 15, Fracción IV; Artículo 15, Fracción VII y Artículo 48** entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

Justificación presupuestaria: La presente propuesta no implica un gasto público, ya que únicamente debe reconocerse por parte de las instancias educativas que el derecho administrativo no está por encima del derecho humano a la educación por parte de los niños, niñas y adolescentes.

Proponentes: Cuerpo Académico Seguridad Social Multidisciplinaria y Derecho Social

En síntesis, la propuesta anterior abona a una parte de los múltiples problemas de la migración humana mexicana y centroamericana, que históricamente había presentado bajos niveles de escolaridad, sin embargo, ya no se ve asociada con el analfabetismo. Por otro lado, las expresiones de xenofobia afectan a personas sin y con documentación migratoria, lo cual en la mayor parte de las ocasiones conduce a la falta de accesibilidad a derechos en especial si son desconocidos para los afectados.

Una de las causas de la migración es la búsqueda de una mejor calidad de vida, ante la necesidad de tener un ingreso, incluso los NNA se ven expuestos a realizar trabajos mal remunerados o en situación de explotación sexual o física, la falta del lenguaje, herramientas tecnológicas o cognitivas de

las competencias y habilidades serán una desventaja que opere en su contra, por ello, debe garantizarse su escolarización.

El Estado debe priorizar el interés superior de NNA y jóvenes mediante el desarrollo de programas y políticas públicas; la gobernanza de la migración, contraria a la violencia y la deportación debe incluir servicios educativos con equidad y excelencia con políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género y de DDHH, así como responder a la diversidad lingüística, regional y sociocultural de la población. Se necesita una agenda regional sobre migración, además de redes de colaboración, ciudadanía activa, confianza, solidaridad, reciprocidad y amistad. Dichos vínculos sociales servirán como andamiaje de redes migratorias contra la simulación del gobierno mexicano para reducir la brecha de desigualdad estructural y salvaguardar el interés superior del menor para garantizar una verdadera justicia social.

VII. Fuentes de investigación

Anguiano, María E. y Cardoso, Melissa, “Redes sociales en la migración internacional mexicana”, en González Becerril, Juan Gabino y Jaciel Montoya Arce (comps.), *Migración mexicana a Estados Unidos: un análisis interdisciplinario*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2012, pp. 213-230.

Bobes, Velia Cecilia y Pardo Montaño, Ana Melisa, *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*, México, FLACSO México, 2016.

Caicedo, Maritza y Agustín Morales, Mena, *Imaginarios de la migración internacional en México: Una mirada a los que se van y a los que llegan: encuesta nacional de migración*, México, UNAM, 2015.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011, última reforma publicada DOF 29-04-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- Canales Cerón, Alejandro I. y Rojas Wiesner, Martha Luz, “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica, Serie Población y Desarrollo”. Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Santiago, 30 y 31 de agosto de 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf
- Cigarroa, Rosa Icela *et al.*, “Educación inclusiva y niñez migrante: barreras a la educación de niñez de origen centroamericano en escuelas de Tapachula, Chiapas (México),” *Revista de Investigación en Educación*, vol. 14, núm. 1, 2016, pp. 85-104.
- Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano, *Informe del Monitoreo de Derechos Humanos del Éxodo Centroamericano en el Sureste Mexicano: octubre 2018-febrero 2019*. 2019, pp. 1-75. https://cdhfraymatias.org/wp-content/uploads/2019/04/Informe_Monitoreo-Exodo.pdf
- Congreso Nacional, República de Honduras, “Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares”, *La Gaceta*, 15 de febrero de 2014. Decreto No. 106-2013. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2013_decreto106_hnd.pdf
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Documento informativo sobre discriminación racial en México, México, CONAPRED, 2011, pp. 1-15. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf
- Cortina, Adela, *Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la sociedad democrática*, España, Paidós Ibérica, 2017.

- Durand, Jorge, “Origen es destino. Redes sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos”, en Rodolfo Tuirán (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, México, Secretaría de Gobernación, CONAPO y SER, 2000, pp. 248-262.
- Franco Luna, Yossadara y González Cuevas, Carolina Angélica, “Migración y ciudadanía: la función de la educación para combatir la discriminación”, *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las ciencias sociales*, vol. 6, 2018, pp. 239-260. <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/911/531>
- Gandini, Luciana, Lozano Ascencio, Fernando y Prieto, Victoria (eds.), *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- Gzesh, Susan, “Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos”. *Migración y desarrollo* (10), 2008, pp. 97-126. Consultado el 11 de enero de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100005&lng=es&tlng=es.
- Guzmán Elizalde, Lorena, *Estudio Regional sobre Políticas Públicas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México*, México, Sin Fronteras IAP, 2014.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Población de 3 años y más con algún grado escolar por entidad federativa, 2020*, 15 de marzo de 2020. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_04_10b76194-2880-4907-abad-51fd37557d17
- Knippen, José et al., *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México. Informe de investigación, México*, WOLA, Fundar, Casa del Migrante de Saltillo, Una Nación Un Mundo, CCAMYN, Centro de Recursos para Migrantes, La 72, Hermanos en el Camino, Iniciativa Kino para la Frontera, 2015. http://www.wola.org/sites/default/files/Un%20camino%20incierto_Nov2015.pdf.
- Martínez Hernández Mejía, Iliana, “El paso de las caravanas de migrantes por México. Un recuento en el contexto regional”, *El arranque de*

- la 4T, México, Universidad Jesuita de Guadalajara, 2018, pp. 181-198. <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5889/S3%20El%20paso%20de%20las%20caravanas%20de%20migrantes.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Naciones Unidas, “Lista de cuestiones relativa al quinto informe periódico de Costa Rica. Adición. Respuestas de Costa Rica a la lista de cuestiones”, *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Consejo Económico y Social*, 18 de mayo de 2017, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es
- Orellana, Carlos Iván, “Migración irregular de niños y de niñas: Ejercicio y búsqueda de ciudadanía desde la invisibilidad”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, vol. 739, núm. 69, 2014, pp. 345-374.
- Organización de los Estados Americanos, “Parte II. Informes por país”, en *Migración Internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*, EUA, OEA, 2015. <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>
- Orozco, Manuel y Yansura, Julia, *Centroamérica en la mira. La migración en su relación con el desarrollo y las oportunidades para el cambio*, Buenos Aires, Teseo, 2015.
- Paris, María Dolores *et al.*, *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México. Informe final*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Ford Foundation, 2016.
- Pérez García, Nancy, “La Ley de Migración: los extranjeros en México”, en Raúl Plascencia Villanueva (coord.), *México, movilidad y migración*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013, pp. 195-206.
- Ramírez Ramos, Laura Itzel, Zapata, Martelo Emma, Vázquez García *et al.*, “Migración transfronteriza y trabajo infantil en el Soconusco, Chiapas”. *Migración y desarrollo*, 12[22], 2014, pp. 39-60. Consultado el 23 de noviembre de 2021, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992014000100002&lng=es&tlng=es

- Rodríguez Chávez, Ernesto, “Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias”, *CANAMID Policy Brief Series, PB14*, México, CIESAS Guadalajara, 2016, pp. 1-20. https://domide.colmex.mx/archivos/doc_8357.pdf
- Rojas Wiesner, Martha Luz, “Entre derechos y hechos. Situación de mujeres centroamericanas en México”, en Jorge Martínez Pizarro, Eleonora Rojas Cabrera y María Martha Santillán Pizarro (eds.), *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*. Brasil, UNFPA y ALAP, 2016, pp. 187-212.
- Secretaría de Educación Pública, “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre de 2019, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_30sep19.pdf
- Secretaría de Gobernación, “Estadísticas”, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf
- Schmelkes, Sylvia y Águila, Guadalupe (coords.), *La educación multigrado en México*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2019, https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/La-Educacio%CC%81n-Multigrado_BIS.pdf
- Suárez Núñez del Prado, David, (2008). “Causas y efectos de la migración Internacional”. *Perspectivas*, (22), 161-180.
- UNICEF, “Migración de Niños, Niñas y Adolescentes. Los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes viajan con ellos y deben ser respetados”, UNICEF México, 2019, <https://www.unicef.org/mexico/migraci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-adolescentes>
- Yurén, María Teresa, “Educación para la agencia. Miradas diversas, preocupaciones compartidas”, en Yurén, Teresa y Mick, C. (coords.), *Educación y agencia. Aproximaciones teóricas y análisis de dispositivos*, México, Juan Pablos, 2013, pp. 23-52.

Propuesta legislativa en materia de vivienda adecuada para las personas migrantes en situación irregular en México

MARÍA SALOMÉ MAGAÑA MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. Derecho a una vivienda adecuada: conceptualización; protección nacional y convencional. III. Migración en México: el derecho a una vivienda adecuada para migrantes en contexto de movilidad irregular. IV. Albergues temporales: lugares de refugio para personas migrantes en contexto de movilidad irregular. V. Conclusiones. VI. Propuesta legislativa: Exposición de motivos, considerandos, propuesta de reforma y justificación. VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

En la actualidad las personas migran por múltiples razones, sean personales, familiares, medioambientales o incluso para salvaguardar su seguridad personal o su vida. Se movilizan de forma regular e irregular, acompañadas de algún miembro o con todos los miembros de su familia, o simplemente acompañados por otras personas a través de las llamadas caravanas migrantes. Pero el común denominador de la movilidad humana es la búsqueda de una vida digna, segura y en paz más allá de sus lugares de origen.

* Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad Autónoma de Baja California (ROR Institucional: <https://ror.org/05xwcq167>). Profesora investigadora de la Facultad de Derecho Mexicali, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, nivel I. <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-8900-8943>

La Constitución mexicana establece que toda familia debe disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y que para lograrlo las leyes secundarias establecerán los instrumentos y apoyos necesarios. En ese contexto, el Estado mexicano debe garantizar que toda persona cuente con un hogar permanente en el que pueda vivir en paz y con dignidad. Por ello, se requiere de un marco normativo que garantice ese disfrute no solo a los nacionales mexicanos, sino a todas las personas, incluidas las que se encuentran en tránsito por territorio nacional. De este modo, se plantea una propuesta de reforma integral que salvaguarde este derecho para los migrantes que se movilizan por México sin regularizar su situación migratoria.

Con el apoyo de los métodos de la investigación teórica-descriptiva y algunos datos estadísticos obtenidos por la Red de Investigadores que integran el proyecto con financiamiento número 78906, denominado “Protección social participativa para migrantes en México”, se presenta un marco de referencia que permite analizar de forma integral la normatividad mexicana que garantiza el derecho a una vivienda adecuada y la protección de este derecho a las personas que se encuentran en un contexto de movilidad irregular por territorio nacional, considerando que los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (10.2, 10.3, 10.7, y 11.1) establecen la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas, planificadas y bien gestionadas, particularmente en el tema migratorio.

Por último, este estudio se enmarca en uno de los temas prioritarios que se diseñaron dentro de las Agenda de Estado (2019-2024), para el fomento, realización o apoyo de la inves-

tigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, con el propósito de atender asuntos de interés público, entre ellos, la movilidad humana y política migratoria. Dentro de esta política se desarrolla el proyecto de investigación (78906) “Protección social participativa para migrantes en México”, aprobado en la Convocatoria Ciencia de Frontera 2019.

II. Derecho a una vivienda adecuada: conceptualización; protección nacional y convencional

El marco teórico en el que se sustenta la idea del derecho a la vivienda presenta múltiples perspectivas, las cuales se relacionan con el desarrollo de la humanidad; se afirma que “la vivienda es el resultado de una filosofía de vida, síntesis de una manera de relacionarse con la sociedad, la naturaleza, el entorno edificado y el universo”.¹ Cuando se habla del derecho a la vivienda se reconocen diversos matices. Tal y como afirma Carla Luisa Escoffié Duarte, “las reflexiones acerca de la vivienda no nacieron desde la disciplina jurídica. Desde hace décadas e incluso siglos, los campos de la sociología, la arquitectura y el urbanismo se han encargado de reflexionar acerca de las necesidades que engloba”.² No obstante, el contexto que estudia a la vivienda contempla las normas jurídicas

¹ Analaura Medina Conde y Uziel Flores Ilhuacatzí, “Argumentación jurídica del derecho humano a la vivienda en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm., 28, enero-junio 2019, p. 137, <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.28.13146>, consultado el 5 de noviembre de 2022.

² Carla Luisa Escoffié, *El derecho a la vivienda en México*, Tirant lo Blanch y Facultad Libre de Derecho de Monterrey, 2022, p. 61.

nacionales y convencionales que lo regulan como derecho humano de naturaleza social.

En las constituciones de América Latina este derecho se enuncia con diferentes vocablos: “adecuada, barata, cómoda, confortable, decente, decorosa, digna, de interés social, económica, inviolable, popular, que garantice la privacidad familiar, sagrada, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias”.³ Sin embargo, el término *vivienda adecuada* (y usaremos en adelante) se construye desde el ámbito internacional:

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido por el derecho internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, así como en otros instrumentos como en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Estatuto de los Refugiados.⁴

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas hace hincapié en que el derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse de forma res-

³Mónica Mejía-Escalante, “La vivienda adecuada financiarizada según el ingreso. El discurso de las Naciones Unidas. *Revista de Arquitectura*, Bogotá, núm. 1, enero-junio de 2021, pp. 43-53. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2021.3330>, consultada el 10 de noviembre de 2022.

⁴Láís Pinto de Carvalho y Marcela Cornejo, “Por una aproximación crítica al apego al lugar: una revisión en contextos de vulneración del derecho a una vivienda adecuada”, *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 18, núm. 3, 2018, p. 6., <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2004>, consultada el 9 de noviembre de 2022.

trictiva, sino entenderse más bien como el derecho a vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en las observaciones generales del Comité N.º 4, relativo al derecho a una vivienda adecuada (1991) y N.º 7, referente a los desalojos forzados (1997),⁵ de los cuales se desprende que este derecho abarca diversas libertades, entre las que destaca el derecho de elegir la residencia, determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación. Además, conlleva implícito el ejercicio de otros derechos, como la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.⁶

Es así como, con base en el marco internacional, una vivienda adecuada debe reunir los siguientes requisitos: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.⁷

En el contexto normativo nacional, diversos artículos constitucionales garantizan el derecho a una vivienda, por ejemplo, el artículo 4º de la Constitución mexicana regula el derecho humano a una vivienda digna y decorosa, el cual dispone que se reserva a las leyes federales los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. En el plano

⁵ ONU, Relator Especial sobre la vivienda adecuada, <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>, consultado el 13 de noviembre de 2022.

⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (ACNUDH), Folleto informativo núm. 21, “El derecho a una vivienda adecuada”, 2010, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf, consultado el 8 de noviembre de 2022.

⁷ *Idem.*

jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce los parámetros internacionales antes descritos, pues señala que es “un derecho fundamental del ser humano tutelado tanto por el derecho internacional como por la constitución mexicana, protege a todas las personas, por tanto no es excluyente,⁸ y lo conceptualiza como el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad”.⁹

Además, afirma que este derecho debe comprender “una infraestructura básica adecuada, elementos, tales como servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales (hospitales, clínicas, escuelas), así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación”.¹⁰ Añade que “los Estados deben asegurarse de que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de ambulancias o de bomberos”.¹¹

No obstante, aun cuando afirma que este derecho no es excluyente para ninguna persona, la interpretación judicial lo limita al ejercicio de la ciudadanía mexicana al señalar que:

El derecho humano a una vivienda digna y decorosa consagra en favor de los *ciudadanos* la potestad de exigir al Estado, que cumpla

⁸ Registro digital: 2006169. Tesis 1a. CXLVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 798.

⁹ Registro digital: 2001103. Tesis XXIV.1o.2 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro X, julio de 2012, tomo 3, p. 1835.

¹⁰ Registro digital: 2009348. Tesis 1a. CCV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 19, junio de 2015, tomo I, p. 583.

¹¹ *Idem*.

con un estándar mínimo de insumos, materiales y servicios indispensables para el desarrollo adecuado de la vida del ser humano. Contempla aspectos prestacionales tales como: seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de recursos, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.¹²

De lo anterior se observa que en el plano constitucional y jurisprudencial mexicano se reconoce el derecho a una vivienda adecuada conforme a los criterios internacionales que lo definen y delimitan. Además, el derecho a la vivienda adecuada no debe limitarse solo a condiciones económicas de las personas, pues su acceso garantiza el derecho a una vida digna. De tal manera que este derecho no debe ser excluyente, particularmente para las personas migrantes que se encuentran en contexto de movilidad irregular en territorio mexicano, pues este grupo poblacional también necesita de asistencia y apoyo legal que facilite el acceso a este derecho.

III. Migración en México: el derecho a una vivienda adecuada para migrantes en contexto de movilidad irregular

En los últimos años hubo importantes movimientos migratorios y episodios de desplazamientos humanos que causaron grandes dificultades, traumas y pérdidas de vidas. Los más graves fueron los desplazamientos internos o transfronterizos de millones de personas a raíz de diversos conflictos (el de República Árabe Siria, el Yemen, la República Centroafricana,

¹²Registro digital: 2009137. Tesis VII.2o.C.93 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 18, mayo de 2015, tomo III, p. 2092.

la República Democrática del Congo y Sudán del Sur) o de situaciones de grave inestabilidad económica y política (las crisis de Venezuela y Afganistán). Antes, en 2020 y 2021, los desastres naturales causaron desplazamientos a gran escala en muchas partes del mundo, en particular en China, Filipinas, Bangladesh, la India y Haití.¹³ Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones advierte: “Los datos a largo plazo sobre la migración internacional nos han enseñado que la migración no es uniforme en el mundo, sino que responde a factores económicos, geográficos, demográficos y de otra índole que producen claros patrones migratorios, como los ‘corredores’ migratorios que se establecen con el paso de los años”.¹⁴

Se afirma que los mayores corredores migratorios de América del Norte corresponden a la migración ya sea de Asia, o de América Latina y el Caribe, hacia los Estados Unidos de Norteamérica, siendo este el principal país de destino de la población migrante internacional; en 2020 recibió el 18.0% del total global de población migrante, y en términos de población migrante acumulada, el principal corredor migratorio en 2020 fue el de México a EU con 3.9% de la migración mundial; el segundo corredor es el de Siria a Turquía con 1.4% y, en tercer lugar, con 1.2%, se halla el de la India a Emiratos Árabes Unidos.¹⁵

¹³ OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, p. 2, https://publications.iom.int › pdf › WMR-2022-ES_0, consultado el 19 de noviembre de 2022.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 3-5.

¹⁵ Fundación BBVA, *Anuario de migración y remesas 2021*, pp. 21-22, <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2021/>, consultado el 23 de noviembre de 2022.

En el caso de México, durante los primeros meses de 2022 se observó que los eventos de detención registrados por la oficina de Aduanas y Control Fronterizo (CBP, por sus siglas en inglés) fueron en aumento. En el primer mes de ese año, se registraron 154,812 eventos, 165,894 durante el segundo y 221,303 en el tercero. Al comparar los datos del primer trimestre de 2021 con los de 2022, se observa un aumento del 53.6%, ya que en 2021 se registraron 352,790 eventos, mientras que en 2022 fueron 542,009. Cabe señalar que los eventos de detención de niñas, niños y adolescentes también aumentaron. Durante 2021 se registraron 34,092 eventos y en 2022 fueron 34,868, lo que representó un crecimiento de 2.28%.¹⁶ Aunque a finales 2022 se observó una disminución en los eventos de personas extranjeras presentadas por la autoridad migratoria en México, durante los primeros meses de 2023 se observa una tendencia ascendente. En 2022 las principales nacionalidades de las personas presentadas o canalizadas fueron hondureña (25%), guatemalteca (24.7%) y cubana (11.8%).¹⁷

Conforme a lo anterior, permite parte de la premisa que la personas que se encuentran en contexto de movilidad irregular a través del territorio mexicano carecen de la protección de sus derechos sociales, particularmente, el derecho a una vivienda adecuada. Por ello, se requiere propone una reforma legislativa que reconozca este derecho también para ellos, independientemente de su situación migratoria. Entonces, ¿cómo se

¹⁶ OIM, *Perfil migratorio de México*, Boletín trimestral de enero-marzo de 2022, <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1686/files/documents/perfil-migratorio-de-mexico-enero-marzo-2022-vol.-v-l.pdf>, consultado el 23 de noviembre de 2022.

¹⁷ *Idem*.

garantiza el derecho a contar con un alojamiento temporal digno para las personas que se encuentran en contexto de movilidad irregular durante el tiempo en el que se movilizan por territorio nacional? Para muchos de ellos, los albergues se convierten en espacios de acogida transitoria que les brindan servicios, materiales, instalaciones e infraestructura que garantizan su habitabilidad mientras materializan su deseo de llegar a su destino final o retornar a su lugar de origen.

IV. Albergues temporales: lugares de refugio de personas en contexto de movilidad irregular

Durante su trayecto, los albergues y las casas para migrantes representan una parada en el camino donde las personas en contexto de migración se sienten seguras, atendidas y retoman fuerza para continuar su viaje o considerar a México como su lugar de destino, “podría decirse que son un Oasis en el camino”.¹⁸ Pero esta protección es solo momentánea, pues sus fines son asistenciales, no solo de necesidades básicas, sino de información, pues pretenden prevenir la violación de derechos humanos y la comisión de delitos graves en su perjuicio. Por estas razones, los albergues y las casas para migrantes son como lugares de acogida, de amistad.¹⁹

Conforme a la Ley de Protección Civil se entiende por *albergue* a las instalaciones que se establecen para brindar

¹⁸ CNDH, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México*, 2019, pp. 21.22, <https://www.cndh.org.mx/documento/los-desafios-de-la-migracion-y-los-albergues-como-oasis-encuesta-nacional-de-personas>, consultado el 19 de noviembre de 2022.

¹⁹ *Ídem.*

resguardo a las personas afectadas en sus viviendas por los efectos de fenómenos perturbadores, en donde permanecen hasta que se da la recuperación o reconstrucción de sus viviendas. En cuanto al término *albergado* es toda persona que en forma temporal recibe asilo, amparo, alojamiento y resguardo ante la amenaza, inminencia u ocurrencia de un agente perturbador.²⁰

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, existen 76 albergues para migrantes que representan el 1.7% de los centros de alojamiento de asistencia social para grupos en situación de vulnerabilidad en el país.²¹ Solo en Baja California se encuentran cerca de 42 albergues operados por organizaciones de la sociedad civil, quienes representan el sector con más incidencia en la atención de los flujos migratorios, específicamente bajo la figura de la asociación civil. En estos espacios las personas en contexto de migración obtienen refugio, alimento, atención en materia de salud y algunos otros servicios (dormir, comer, asearse y obtener un cambio de ropa).²²

A principios del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador se implementaron políticas públicas tendientes a la construcción de albergues para migrantes con la intención de menguar el fenómeno migratorio que se vivía en ese momento con la llegada de las caravanas migrantes y el retorno de migrantes producto de la puesta en marcha de los

²⁰ Artículo 2 fracciones II y II Ley de Protección Civil.

²¹ INEGI, <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/217/data-file/F6/V613>, consultado el 21 de noviembre de 2022.

²² Ramírez-Meda, Kenia, Moreno-Gutiérrez, Adriana Teresa, “Los albergues para migrantes en México frente al Covid-19: el caso de Mexicali, Baja California”, pp. 43, 45, <https://doi.org/10.36677/hmigracion.v5i10.15638>, consultado el 22 de noviembre de 2022.

Protocolos de Protección al Migrante (PPMP) y el programa “Quédate en México” (*Remain in Mexico*). En ese sentido, el Gobierno federal construyó dos albergues o centros de integración para migrantes donde se pretendía la atención de los PPM, con limitados resultados en Tijuana y Ciudad Juárez.²³

El papel de los gobiernos estatales (entidades federativas) ha sido también muy limitado ya que al ser la migración un tema gestionado y regulado por la federación, los recursos que se utilizan para la atención y gestión de estos flujos son determinados y redirigidos por el gobierno federal hacia las arcas estatales y municipales sin tomar en cuenta las verdaderas necesidades ni la intensidad del fenómeno lo que genera una limitada capacidad de acción de los gobiernos locales frente al mismo.²⁴

Por ello, se hace evidente la falta de apoyo gubernamental a los albergues como parte de una política de austeridad implementada por el Gobierno federal desde el año 2019, pues se dejó de prestar ayuda a estos centros de acogida temporal, lo que provocó que buscaran apoyo o donativos en organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, fundaciones, instituciones academias y la población en general. Actualmente, este es su modo de subsistencia,²⁵ al respecto se advierte:

El manejo de los recintos para migrantes ha carecido de una atención por parte de las instancias gubernamentales que se ha traducido en falta de apoyo para la implementación de proto-

²³ *Ibidem*, p. 42.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 54.

colos y el abastecimiento de insumos, situación que ha tenido como consecuencias que algunos han tenido que dejar de operar de forma temporal y otros han restringido su funcionamiento, a pesar de que los flujos migratorios no han experimentado una disminución.²⁶

Esta situación manifiesta la necesidad de una actuación coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) que proporcione apoyos económicos para el mantenimiento de los servicios, materiales, instalaciones e infraestructura con la que operan los albergues para migrantes, y una participación colaborativa de todos los involucrados en su administración para que brinden claridad en el manejo de tales apoyos.

Es necesaria la participación de los tres órdenes de gobierno, para que en primera instancia se genere la voluntad política, hasta ahora ausente y desplegar protocolos así como acciones... en los albergues que atienden personas en contexto de movilidad... se requiere el involucramiento y actuación colaborativa de todos los actores para implementar estrategias que contribuyan a una mejor atención en los diferentes albergues, porque la población migrante es quien enfrenta y vive los riesgos que la condición de vulnerabilidad le confiere.²⁷

Como vimos, la protección social de las personas migrantes no admite diferencias de nacionalidades, sino garantía de sus derechos. Por ello, tratándose de las personas migrantes en contexto de movilidad irregular, se requiere considerar accio-

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Ibidem*, p. 55.

nes integrales en las que no solo se involucren las organizaciones nacionales e internacionales de apoyo a estas poblaciones, sino todos los órdenes de gobierno para que, de forma articulada, se identifiquen, clasifiquen y evalúen los albergues públicos y privados que se encuentran en territorio nacional con el objeto de realizar un diagnóstico de sus condiciones, capacidades y necesidades en la atención a las personas migrantes, particularmente de aquellas que se encuentran en contexto de movilidad transitoria.

V. Conclusiones

En el contexto de movilidad humana actual, México enfrenta diversas realidades sociales por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. Por ello, los albergues para migrantes representan una opción semejante al goce del derecho a una vivienda adecuada, pues son lugares de acogida temporal en los que hay condiciones similares a la de un hogar, toda vez que brindan resguardo y seguridad a los migrantes que se encuentran en tránsito por México, en espera de regularizar su situación migratoria o completar su viaje hasta su destino final. Por ello, la idea de aprovechar estos espacios constituye una estrategia de acogida transitoria o temporal para miles de migrantes. Si bien, en la actualidad esta red de apoyo es operada a lo largo del país por múltiples agrupaciones sociales (religiosas, sociedad civil, organismos internacionales, etc.), las cuales proporcionan hospedaje, alimentos, servicios médicos, acompañamiento jurídico, información sobre sus derechos en México, recomendaciones de viaje, entre otros, lo cierto es que el marco normativo nacio-

nal debe garantizar el ejercicio y la protección de este derecho social básico, sin distinción ni discriminación por cuestión del estatus migratorio de las personas.

VI. Propuesta legislativa: exposición de motivos, considerandos, propuesta de reforma y justificación

Exposición de motivos

El derecho a una vivienda adecuada tiene como fin garantizar un nivel mínimo de bienestar en el sentido de que proteja de la intemperie, de los elementos de la naturaleza y de la fauna nociva; además, debe contar con una infraestructura de servicios y de construcción básica, segura e higiénica; debe proporcionar un espacio para el descanso y la intimidad o privacidad, y debe ofrecer una ubicación que permita el acceso a servicios públicos de buena calidad, medios de transporte, centros de empleo, salud, abastecimiento y centros de servicios de vigilancia.

No obstante, conforme a las legislaciones nacionales vigentes en materia de vivienda adecuada, este derecho solo se encuentra tutelado para las personas que cuentan con una residencia legal en el país. Sin embargo, debe considerarse que en la actualidad existe una gran cantidad de personas en contexto de movilidad irregular en tránsito por territorio nacional. Del análisis previo puede inferirse que las personas en esta situación de vulnerabilidad sufren discriminación en materia de vivienda o viven en condiciones lamentables.

Por esta razón, los albergues se presentan como esos espacios de alojamiento temporal que proporcionan un estado de bienestar y proveen condiciones similares a las de una vivienda. De ahí que su operación debe ajustarse a principios de igualdad y no discriminación. Además, deben contar con protocolos de operación que les permitan establecer reglas para la óptima atención de las personas migrantes, sin importar su condición migratoria. Además, contar con censos o registros de las personas migrantes albergadas, con el que se permita cuantificar el número de albergados migrantes, ya sea que viajen solos o acompañados, y así ofrecer un trato equitativo y acorde a su situación. Estos espacios de acogida temporal no solo necesitan contar con un marco normativo integral que los regule, sino también recibir apoyo gubernamental en la adquisición y el mantenimiento en sus instalaciones e infraestructura y mantener la coordinación con las agrupaciones de la sociedad civil para la adquisición de material de aseo personal, material de limpieza, alimentos, enseres y otros necesarios para el trato digno de las personas migrantes a las que albergan.

Considerandos

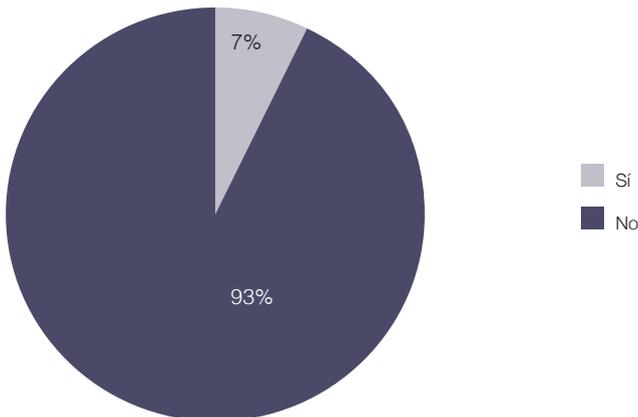
La Red de Investigadores que integran el proyecto con financiamiento número 78906, denominado “Protección social participativa para migrantes en México”, de la convocatoria Ciencia de Frontera 2019 del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología, aplicó una encuesta a un grupo de personas en contexto de movilidad irregular ubicados en la frontera sur (Chiapas), en el centro del país (Morelos) y en la frontera norte (Baja California) sobre las condiciones del

ejercicio de sus derechos sociales durante el tiempo en que se encuentran en tránsito por territorio nacional.

Particularmente, en este apartado se exponen los resultados obtenidos respecto al derecho social de vivienda adecuada. En atención al ejercicio y la protección de este derecho se formularon las siguientes preguntas: “¿Recibe alojamiento como migrante?” De los 343 encuestados, 93% señaló que no recibe ningún apoyo para vivienda durante su tránsito por México, es decir, casi todos los encuestados manifestaron no recibir un alojamiento durante su tránsito por México. Esto deja en evidencia la vulneración de su derecho a contar con un espacio de acogida temporal digno en el que puedan salvaguardar su integridad física mientras permanecen en este país.

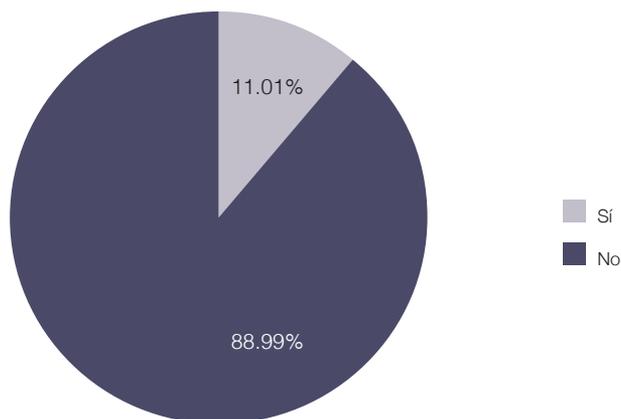
Gráfica 1.

Apoyo para vivienda a personas en contexto de movilidad irregular en México



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Red.

Gráfica 2.
Apoyos para alojamiento de personas en contexto
de movilidad irregular en México



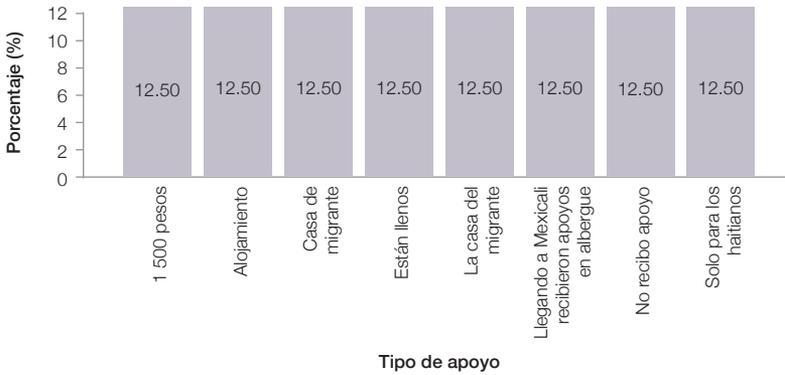
FUENTE: Elaboración propia con datos de la Red.

Asimismo, se les cuestionó si conocían la existencia de apoyo en materia de alojamiento de alguna agencia gubernamental, centro laboral, asociación civil (ONG), asociaciones religiosas u otro. Al respecto, el 89% de los encuestados afirmó desconocer la existencia de estos apoyos, por lo que se confirma que las personas en contexto de movilidad irregular que transitan por México desconocen que hay albergues o centros de acogida temporal en los que pueden obtener condiciones similares a las de una vivienda, en los que pueden satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento, higiene, alimentación y seguridad, aunque sea solo de forma temporal.

Por otra parte, de la gráfica anterior se aprecia que una porción menor de encuestados indicó que sí recibió esos apoyos, describiendo que los mismos consistieron en dinero o en alojamiento. Aunque se observa que algunos consideran que

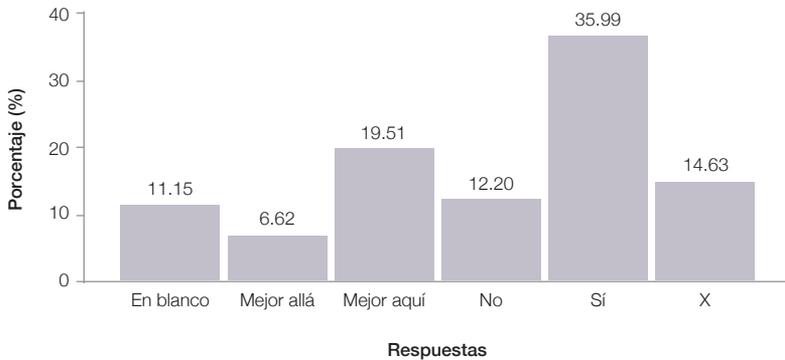
estos apoyos no se reciben de forma igualitaria, pues afirman que otros grupos de migrantes (haitianos) los reciben de forma exclusiva.

Gráfica 3.
Tipo de apoyos para alojamiento para personas en contexto de movilidad irregular en México



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Red.

Gráfica 4.
Percepción respecto al alojamiento para personas en contexto de movilidad irregular en México



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Red.

Respecto al cuestionamiento sobre si el alojamiento que recibieron es mejor que en sus lugares de origen, las personas en contexto de movilidad irregular consideran que el alojamiento es mejor en México que en sus lugares de origen, a pesar de que la mayoría no tuvo acceso a ello.

Los resultados arrojados en la encuesta respecto al derecho social de vivienda adecuada hacen evidente la necesidad de implementar marcos normativos sólidos que garanticen el reconocimiento de los derechos sociales de la población migrante, con principal atención a las personas en contexto de movilidad irregular, pues dentro de este grupo poblacional son las más vulnerables por la situación de incertidumbre e inseguridad en la que se encuentran mientras transitan por territorio mexicano.

Para proponer una iniciativa normativa integral se examinan aquellos cuerpos legislativos que regulan el derecho a la vivienda adecuada y la migración para conocer el alcance de la protección de este derecho a las personas en contexto de movilidad irregular, que les garanticen un lugar o espacio digno durante su estancia en territorio nacional.

En cuanto al derecho a una vivienda adecuada, este derecho fundamental se encuentra reconocido en los artículos 2, inciso C, fracción IV; 4, párrafo séptimo; 123, Apartado A, fracción XII y Apartado B, fracción XI, inciso f. Para ejemplificar presentamos de forma resumida el texto constitucional de referencia, así como los diversos vocablos que se utilizan para referirse a este:

Tabla 1.

Marco constitucional mexicano del derecho a la vivienda

Art. 2, inciso C, fracc. IV CPEUM	Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de <i>vivienda</i> , así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
Art. 4, párrafo séptimo CPEUM	Toda familia tiene derecho a disfrutar de <i>vivienda digna y decorosa</i> . La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
Art. 123, Apartado A, fracc. XII CPEUM	Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores <i>habitaciones cómodas e higiénicas</i> . Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.
Art. 123, Apartado B, fracc. XI, inciso f CPEUM	[...] el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad <i>habitaciones cómodas e higiénicas</i> , o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

FUENTE: Elaboración propia.

Igualmente, se presenta un esquema en donde se examinan los ordenamientos legales federales vigentes a noviembre de 2022 (en orden alfabético), que regulan este derecho social fundamental.

Tabla 2.

Marco regulatorio nacional del derecho a una vivienda adecuada

Ley y/o Código	Última modificación	Contenido normativo
Código Civil Federal	11-01-2021	Propiedad de la vivienda y disposiciones testamentarias en relación a la vivienda (951 y 1549 Bis).
Código de Comercio	30-12-2021	Protección a créditos para vivienda inferiores a 100,000 UDIS (1414 Bis 17).

PROTECCIÓN SOCIAL PARTICIPATIVA PARA MIGRANTES EN MÉXICO

Ley Agraria	08-03-2022	Reglas para la expropiación de la vivienda por utilidad pública (93).
Ley de Ahorro y Crédito Popular	20-05-2021	Protección a créditos para vivienda (35, fracc. II b.).
Ley de Coordinación Fiscal	30-01-2018	Aportaciones federales para el combate de la pobreza con el mejoramiento de la vivienda (33 Apartado A fracc. I).
Ley de Desarrollo Sustentable	03-06-2021	Regulación de políticas de bienestar social a través de la protección a la vivienda para el desarrollo social sustentable; protección a los grupos vulnerables entre ellos migrantes; creación del Fondo Nacional de Vivienda Rural (3 fracc. VI, 15 fracc. V, 154 primer párrafo, 111).
Ley de Instituciones de Crédito	11-03-2022	Protección de créditos de vivienda para trabajadores de instituciones de crédito (46 Bis3 fracc. II).
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	10-05-2022	Derecho a contar con vivienda digna y adaptada a sus necesidades; obligación de las instituciones públicas de vivienda de interés social para garantizar programas y proyectos que promuevan créditos accesibles para adquirir o remodelar vivienda propia (5 fracc. VI inciso b), 6, 21).
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	16-12-2020	Regulación de subcuentas de ahorro para vivienda; regulación del régimen de inversión para la construcción de vivienda (3 fracc. III Bis, 18 fracc. I, 74 fracc. II, 74 Bis fracc. II, 79).
Ley de Vivienda	14-05-2019	Ley reglamentaria del artículo 4º. de la Constitución; regula la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa, bajo los principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda; definición de la vivienda digna y decorosa; regulación del Sistema Nacional de Vivienda; disposiciones generales para el financiamiento de vivienda; oferta y adquisición de suelo para vivienda; calidad y sustentabilidad de la vivienda; producción social de la vivienda y la denuncia popular y régimen de responsabilidades (1-7, 13-46, 47-64, 65-70, 71-84, 85-94. 95-97).
Ley del Impuesto al Valor Agregado	12-11-2021	Exención del pago del IVA respecto de seguros de créditos para vivienda (15).

PROPUESTA LEGISLATIVA EN MATERIA DE VIVIENDA ADECUADA

Ley de Impuesto Sobre la Renta	12-11-2021	Regulación de deducciones al ISR; reservas tratándose de pensiones y jubilaciones y personas morales sin fines de lucro (27 fracc. XX, 29 fracc. II, 79 fracc. VI a), 93 fracc. X, 126).
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	07-05-2019	Regulación del Fondo Nacional de Vivienda para Miembros Activos de las Fuerzas Armadas (2 fracc. IV y V, 3 fracc. VI, 12 fracc. IV, V y VI, 18 fracc. XXIV, 30 penúltimo párrafo, 100 fracc. I y IV, 101, 103 fracc. I y IV, 106 fracc. IV, 107 fracc. I, 108 fracc. IV, 110, 111, 112, 114, 116, 118, 120).
Ley de Instituciones de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado	21-11-2021	Regulación del Fondo de Vivienda y el Sistema Integral de Créditos para préstamos hipotecarios (4 fracc. I, 5, 6 fracc. IV y XXVII, 19, 21, 76, 104 fracc. II, 105 fracc. II y VI, 108 fracc. I, 109 fracc. II, 149 fracc. II, 154-156, 167-1194, 209 fracc. III. 214, 220, 228, 230, 236, 240).
Ley del Instituto de Fondo de la Vivienda para los Trabajadores	18-05-2022	Regulación del Fondo Nacional de Vivienda y la Subcuenta de Vivienda (3 fracc. I, 4, 5, 6, 29 fracc. II y VII, 30, 34, 36-41, 43, 43 Bis, Ter, 49).
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	23-03-2022	Propuesta de programas y cursos de orientación en materia de vivienda (3 fracc. XIII).
Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	18-05-2022	Políticas de apoyo a la vivienda rural (4 fracc. XXI).
Ley del Sistema Nacional de Información, Estadísticas y Geografía	20-05-2021	Elaboración del censo nacional de vivienda e información de interés nacional de vivienda (20, 21, 22, 78).
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123	22-11-2021	Integración y retenciones para cubrir créditos del fondo de vivienda (38 fracc. VI, 43 fracc. VI, inciso h.).
Ley Federal de Protección al Consumidor	12-04-2019	Protección en la asesoría y venta al público de viviendas (73).
Ley Federal del Trabajo	18-05-2022	Protección al trabajador fuera de territorio nacional para contar con vivienda decorosa e higiénica; retenciones salariales para cubrir créditos de vivienda; regulación de las aportaciones patronales al Fondo Nacional de Vivienda; regulación de conflictos colectivos e individuales sobre seguridad social; preferencias de créditos (28 fracc. I, inciso b), 28 A y B, 97 fracc. III, 110, 136,-138, 141 fracc. II, 143, 145, 147, 149, 150, 784, 897F, 899 A, B y C, 924, 964, 966 Bis y 980).
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	17-05-2022	Prohibición de actos de discriminación que limiten el derecho a la vivienda (9 fracc. XXI).

PROTECCIÓN SOCIAL PARTICIPATIVA PARA MIGRANTES EN MÉXICO

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	18-10-2022	Órdenes de restricción que garanticen la seguridad y condicionamiento de la vivienda (34 Ter fracc. VI).
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano	01-06-2021	Principios de política pública para Federación, Estados y Municipios que garanticen el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos; garantizar oferta diversa en materia de vivienda (4 fracc. I y II, 8 fracc. IV, 10, fracc. III, 11 fracc. XXIII, 41, 51, 52, 65, 71 fracc. VI, 77 fracc. I y II, 78, 79, 80, 81).
Ley General de Bienes Nacionales	04-09-2021	Exclusión de uso de bienes inmuebles del servicio público destinados a vivienda y desarrollo humano (59 fracc. VII, 84 fracc. I, 87, 88, 147).
Ley General de Educación	30-09-2019	Regula el derecho a una vivienda digna de los maestros y maestras (90 fracc. VIII)
Ley General de Movilidad y Seguridad Vial	17-05-2022	Impulso a proyectos que faciliten la accesibilidad entre la vivienda, el trabajo, los servicios educativos, la salud, culturales y complementarios para deducir las externalidades negativas del transporte público (31 fracc. III).
Ley General de Población	12-07-2018	Derecho de los repatriados a ser orientados acerca de opciones de empleo y vivienda en territorio nacional (83).
Ley General para la Atención y Protección a Personas con la condición del espectro Autista	30-04-2015	Reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición del espectro autista y sus familias, tratándose de programas públicos de vivienda, para disponer de una propia para alojamiento accesible y adecuado (10 fracc. XIII).
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	27-10-2022	Derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad universal y vivienda digna. Los programas del sector público y privado deben incluir proyectos arquitectónicos de construcción de vivienda que consideren sus necesidades de accesibilidad, así como créditos y subsidios para la adquisición, redención de pasivos y construcción y remodelación de vivienda (16, 18, 21).
Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	31-07-2021	Descuentos para abonos de créditos destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de viviendas (13 fracc. IV, 16).

FUENTE: Elaboración propia con información del Congreso de la Unión vigente a noviembre de 2022.

Por lo que se refiere a la regulación de la migración en México, se cuenta con dos leyes de carácter federal (Ley de Migración y Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo), y sus respectivos reglamentos (Reglamento de Migración y Reglamento de Refugio, Protección Complementaria y Asilo). Del examen de estos cuerpos normativos solo se observan reglas relacionadas al alojamiento de personas migrantes en la Ley de Migración y su Reglamento, por lo que se destacan aquellos aspectos normativos que se vinculan directamente con el alojamiento temporal de las personas migrantes en contexto de movilidad irregular en territorio nacional como la hipótesis normativa análoga al derecho a la vivienda adecuada de las personas en esta situación.

Tabla 3.

Marco regulatorio nacional de las personas en situación de movilidad humana

Ley de Migración (DOF 29-04-2022)	Texto normativo vigente	
Objeto de la ley	Artículo 1°	Regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio nacional, 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.
	Artículo 2	[...] Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.
	Artículo 67	Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos.

Centros de acogida o alojamiento temporal	Artículos 3 fracciones V y XI	[...] V. Centro de Asistencia Social: El establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial para niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones; [...]
	Artículo 106	Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes. [...]
	Artículo 107	[...] VI. Mantener instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento; [...]
Derechos de las personas migrantes en materia de alojamiento	Artículo 69	Los migrantes que se encuentren en situación migratoria irregular en el país tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información acerca de: I. Sus derechos y garantías de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano; II. El motivo de su presentación; III. Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones de acuerdo con lo establecido por la legislación aplicable; IV. La notificación inmediata de su presentación por parte de la autoridad migratoria, al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado; V. La posibilidad de regularizar su situación migratoria, en términos de lo dispuesto por los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, y VI. La posibilidad de constituir garantía en los términos del artículo 102 de esta Ley.
	Artículo 102	Artículo 102. 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 u organización social mexicana. La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

PROPUESTA LEGISLATIVA EN MATERIA DE VIVIENDA ADECUADA

	Artículo 109	[...] I. Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso; [...] VIII. A recibir durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;
Tiempo de alojamiento	Artículo 111	El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación. El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: [...] En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.
Reglamento de la Ley de Migración (DOF 23-05-2014)	Texto normativo vigente	
Objeto	Artículo 1°	Regular, de acuerdo con lo previsto en la Ley, lo relativo a la formulación y dirección de la política migratoria del Estado mexicano; los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración; el movimiento internacional de personas; los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras.
Tiempo de alojamiento	Artículo 173, fracción V	[...] V. Proponer alternativas de alojamiento temporal en instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada; [...]
	Artículo 176	Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al del Distrito Federal, otorgar a la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado las facilidades de estancia y los servicios de asistencia social que sean necesarios para su protección. El Instituto podrá alojar a las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados en otras instituciones públicas o privadas cuando existan circunstancias excepcionales que imposibiliten la canalización al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales DIF o del Distrito Federal.

		<p>Se entenderá que existen circunstancias excepcionales, de manera enunciativa y no limitativa, cuando:</p> <p>I. No exista disponibilidad en las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, o</p> <p>II. La atención que requieran las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no pueda ser brindada en las instalaciones de las instituciones señaladas en la fracción anterior.</p> <p>Cuando el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, o los Sistemas Estatales DIF o del Distrito Federal se vean imposibilitados para facilitar el alojamiento de las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, proporcionarán al Instituto la información necesaria sobre las instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada, para que se gestione su canalización mientras se resuelve su situación migratoria.</p> <p>Si por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados son alojados en una estación migratoria, deberá asignárseles un espacio distinto al del alojamiento de los adultos, procurando que su estancia sea por el menor tiempo posible.</p> <p>De ser el caso, el Instituto notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado la ubicación del albergue al que se haya canalizado mientras se resuelve su situación migratoria, salvo lo previsto en el primer párrafo del artículo 174 de este Reglamento.</p>
	<p>Artículo 180 fracción IV</p>	<p>Si la persona extranjera detectada como posible víctima de delito se encuentra en situación migratoria irregular será trasladada a las instalaciones del Instituto, con el fin de analizar y resolver su situación migratoria y la autoridad migratoria procederá conforme a lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>IV. [...]</p> <p>Cuando por circunstancias extraordinarias resulte indispensable alojarlos en una estación migratoria para preservar su integridad física y/o emocional, se dejará constancia de tales hechos en el expediente correspondiente. Mientras no se encuentre otra alternativa de alojamiento temporal, el Instituto deberá asignarles un espacio diferente al destinado para los adultos.</p> <p>V. Si la persona extranjera es identificada como víctima del delito de trata de personas, no podrá ser alojada en estaciones migratorias o en estancias provisionales y se garantizará su estancia en albergues o instituciones especializadas donde se le pueda brindar la atención que requieran, quedando a disposición del Instituto a fin de que resuelva su situación migratoria.</p>

Derechos de las personas migrantes en materia de alojamiento	Artículo 226, fracciones XIV y XVII	Las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en las estancias provisionales tendrán los siguientes derechos: [...] XIV. Recibir durante su estancia un espacio digno, tres alimentos al día y enseres básicos de aseo personal; [...]
---	-------------------------------------	--

FUENTE: Elaboración propia con información del Congreso de la Unión vigente a noviembre de 2022.

Del análisis del marco jurídico nacional que regula el derecho a una vivienda adecuada y la migración, se aprecia lo siguiente: es un derecho humano de naturaleza social; se brindan parámetros para el financiamiento social y privado para la adquisición de vivienda, así como aquellos que garanticen su asequibilidad, particularmente a los grupos sociales vulnerables (personas indígenas, con discapacidad, mujeres, adultas mayores y personas en situación de movilidad humana); se establece la obligatoriedad para que los programas estatales de vivienda se diseñen bajo parámetros de inclusión y equidad sin discriminación en razón del origen étnico o nacional de las personas, e incluso se regula la prohibición de actos de discriminación que limiten el ejercicio de este derecho.

Sin embargo, se omite regulación particular respecto del derecho a la vivienda adecuada para las personas en situación de movilidad humana. No obstante, se infiere que aquellos que regularizaron su situación migratoria conforme a los procedimientos previstos en la ley de la materia pueden tener acceso a este derecho. Pero cuando se habla de personas cuya situación migratoria es irregular, la normativa analizada solo menciona la posibilidad de un alojamiento temporal por un plazo no mayor a los 60 días hábiles mientras regularizan su estatus migratorio o solicitan la asistencia para su retorno al

país de origen. De ahí que se afirma que el marco normativo examinado garantiza la protección de este derecho solo a los nacionales mexicanos o aquellos que acrediten una estancia legal en México, y no a las personas que se encuentran en tránsito por territorio nacional sin regularizar su situación migratoria.

Propuesta de reforma legislativa y justificación

Conforme al marco normativo analizado, se advierte la necesidad de reformar algunos supuestos normativos contenidos en la Ley de Vivienda y la Ley de Migración, así como su Reglamento, para garantizar un alojamiento digno a las personas en contexto de movilidad irregular mientras se encuentran en tránsito por territorio nacional, como protección análoga al derecho social fundamental de contar con una vivienda adecuada. Si bien este grupo puede no tener interés en residir permanentemente en México, lo cierto es que el Estado mexicano debe proporcionarles protección de sus derechos más básicos, como lo es contar con un alojamiento digno mientras regularizan su situación migratoria o llegan a su destino final. Por ello, debe ponderarse la necesidad de contar con espacios de alojamientos dignos, temporales, en los que puedan encontrar bienestar personal o familiar, protección y seguridad y un trato digno, sin discriminación y de forma equitativa.

Tabla 4.

Propuesta legislativa integral en materia de vivienda y alojamiento adecuado para personas en contexto de movilidad irregular

Ley federal	Texto actual	Texto propuesto	Justificación
	<p>Artículo 1°. La presente Ley es reglamentaria del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. [...]</p>	<p>Artículo 1°. La presente Ley es reglamentaria del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia sin distinción de origen o situación migratoria pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. [...]</p>	<p>La Constitución mexicana protege a todo grupo familiar sin imponer categorías sospechosas.</p>
<p>Ley de Vivienda</p>	<p>Artículo 6. La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos: I. Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; [...]</p>	<p>Artículo 6. La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos: I. Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para grupos en situación de vulnerabilidad: [...]</p>	<p>Se considera agregar el término <i>grupos en situación de vulnerabilidad</i> para visibilizar a mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad o personas en contexto de movilidad humana.</p>
	<p>Artículo 47. [...] La Secretaría fomentará esquemas financieros y programas que combinen recursos provenientes del crédito, ahorro, subsidio y otras aportaciones, para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores</p>	<p>Artículo 47. [...] La Secretaría fomentará esquemas financieros y programas que combinen recursos provenientes del crédito, ahorro, subsidio y otras aportaciones, para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la pobla</p>	<p>Se considera agregar el término <i>grupos en situación de vulnerabilidad</i> para visibilizar a mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad o personas en contexto de movilidad humana.</p>

	<p>de la población, preferentemente de los que se encuentren en situación de pobreza y a los productores sociales.</p>	<p>ción, preferentemente grupos en situación de vulnerabilidad y a los productores sociales.</p>	
<p>Ley de Vivienda</p>	<p>Artículo 52. El Ejecutivo Federal, por conducto de sus dependencias y entidades competentes, se coordinará con las entidades federativas donde se ubiquen pueblos y comunidades indígenas, para orientar las acciones y los montos de inversión pública federal destinados a programas de vivienda, en los términos que establece la fracción IV del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>En todos los casos, deberá considerarse la participación de los propios pueblos y comunidades indígenas, y en su caso, de los municipios, así como la concertación de acciones con los sectores privado y social.</p>	<p>Artículo 52. El Ejecutivo Federal, por conducto de sus dependencias y entidades competentes, se coordinará con las entidades federativas donde se ubiquen albergues para personas en movilidad humana, así como pueblos y comunidades indígenas, para orientar las acciones y los montos de inversión pública federal destinados a programas de vivienda o alojamiento temporal.</p> <p>Se deberá considerar la participación de los municipios, las demarcaciones territoriales y la concertación de acciones con los sectores privado y social.</p>	<p>Se propone incluir los albergues para personas migrantes como espacios de alojamiento temporal digno, en los que contribuya presupuestalmente todos los sectores gubernamentales con apoyo de los sectores públicos y privados.</p>
	<p>Artículo 54. [...] Para fortalecer la capacidad de pago de la población en situación de pobreza, los recursos provenientes del crédito podrán complementarse con subsidios federales, de las entidades federativas y de los municipios, cuyo otorgamiento se sujetará a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos aplicables.</p>	<p>Artículo 54. [...] Para fortalecer la capacidad de pago de la población que pertenezca a un grupo en situación de vulnerabilidad, los recursos provenientes del crédito podrán complementarse con subsidios federales, de las entidades federativas y de los municipios, cuyo otorgamiento se sujetará a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos aplicables.</p>	<p>Se considera agregar el término <i>grupos en situación de vulnerabilidad</i> para visibilizar a mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad o personas en contexto de movilidad humana.</p>

	<p>Artículo 55. El Gobierno Federal desarrollará y fomentará instrumentos de seguro y garantía para impulsar el acceso al crédito público y privado a todos los sectores de la población, preferentemente el destinado a la población en situación de pobreza. [...]</p>	<p>Artículo 55. El Gobierno Federal desarrollará y fomentará instrumentos de seguro y garantía para impulsar el acceso al crédito público y privado a todos los sectores de la población, preferentemente las personas que pertenezcan grupos en situación de vulnerabilidad o población en situación de pobreza. [...]</p>	<p>Se considera agregar el término <i>grupos en situación de vulnerabilidad</i> para visibilizar a mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad o personas en contexto de movilidad humana.</p>
<p>Ley de Vivienda</p>	<p>Artículo 62. [...] I. Atender a la población en situación de pobreza; [...]</p>	<p>Artículo 62. [...] I. Atender a las personas en situación de vulnerabilidad; [...]</p>	<p>Se considera agregar el término <i>grupos en situación de vulnerabilidad</i> para visibilizar a mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad o personas en contexto de movilidad humana.</p>
	<p>Artículo 82. La Comisión promoverá la celebración de acuerdos y convenios con productores de materiales básicos para la construcción de vivienda a precios preferenciales para:</p> <p>I. La atención a programas de vivienda emergente para atención a damnificados, derivados de desastres;</p> <p>II. Apoyar programas de producción social de vivienda, particularmente aquéllos de autoproducción, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda para familias en situación de pobreza, y</p> <p>III. La conformación de paquetes de materiales para las familias en situación de pobreza.</p>	<p>Artículo 82. La Comisión promoverá la celebración de acuerdos y convenios con productores de materiales básicos para la construcción de vivienda a precios asequibles y preferenciales para:</p> <p>I. La atención a programas de vivienda emergente para atención a damnificados, derivados de desastres;</p> <p>II. Apoyar programas de producción social de vivienda, particularmente aquéllos de autoproducción, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda para familias en situación de pobreza;</p> <p>III. La conformación de paquetes de materiales para las familias en situación de pobreza, y</p>	<p>Cuando se trata de garantizar el derecho a un alojamiento adecuado para personas nacionales o extranjeros, además de considerarse su calidad y sustentabilidad, debe considerarse su asequibilidad. En este contexto, la Comisión Nacional de Vivienda tiene el deber de realizar acciones orientadas a proteger a la población de menores ingresos o en situación de pobreza, en este caso también de aquellas personas en situación de vulnerabilidad.</p>

<p>Ley de Vivienda</p>	<p>Asimismo, promoverá la celebración de convenios para el otorgamiento de asesoría y capacitación a los adquirentes de materiales para el uso adecuado de los productos, sobre sistemas constructivos y prototipos arquitectónicos, así como para la obtención de licencias y permisos de construcción necesarios.</p>	<p>IV. La atención de programas destinados a la construcción, adquisición, arrendamiento, mejoramiento o mantenimiento de centros de alojamiento para personas en contexto de movilidad humana.</p> <p>Asimismo, promoverá la celebración de convenios para el otorgamiento de asesoría y capacitación a los adquirentes de materiales para el uso adecuado de los productos, sobre sistemas constructivos y prototipos arquitectónicos, así como para la obtención de licencias y permisos de construcción necesarios</p>	
		<p>Artículos transitorios</p> <p>Primero. Las legislaciones estatales en materia de vivienda deberán implementar el contenido de la presente reforma deberá en un plazo no mayor 180 días una vez la entrada en vigor de la misma.</p> <p>Segundo. Las políticas públicas, así como aquellos Planes de Desarrollo Nacional y Estatales en vigor, deberán realizar los ajustes correspondientes en términos de la viabilidad material y presupuestal para implementar el contenido de la presente reforma.</p>	

	<p>Artículo 3. [...] XXXVI. [...]</p>	<p>Artículo 3. [...] XXXVI. [...] XXXVII. Centros de alojamiento: instalaciones físicas administradas por el Estado o la sociedad civil en el que se brindan alojamiento temporal a personas en contexto de movilidad humana en tanto se resuelve su situación migratoria.</p>	<p>Es la Ley de Migración la encargada de regular la situación migratoria de los extranjeros que ingresan a territorio nacional. Por ello, se propone que en su glosario se defina a los centros de alojamiento para migrantes irregulares, como una opción de alojamiento digno en el que se garanticen sus derechos sociales de vivienda, salud y alimentación digna.</p>
<p>Ley de Migración</p>	<p>Artículo 106. Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes. No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria asignada. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en el artículo siguiente.</p>	<p>Artículo 106. Para la presentación de migrantes, se establecerán estaciones migratorias o centros de alojamiento en los lugares de la República que estime convenientes. No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria o centros de alojamiento asignada. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias o centros de alojamiento los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en el artículo siguiente.</p>	<p>Se propone incorporar el término centros de alojamiento en sustitución de estaciones provisionales.</p>
	<p>Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos: [...]</p>	<p>Artículo 107. Las estaciones migratorias y los centros de alojamiento, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos: [...]</p>	<p>Se propone incorporar el término centros de alojamiento en sustitución de estaciones provisionales.</p>
	<p>Artículo 108. A fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de los extranjeros alojados</p>	<p>Artículo 108. A fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de los extranjeros alojados</p>	<p>Se propone incorporar el término centros de alojamiento en sustitución de estaciones provisionales.</p>

	<p>en las estaciones migratorias, el orden y la disciplina se mantendrán con apego a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría y respetando en todo momento sus derechos humanos.</p>	<p>en las estaciones migratorias y los centros de alojamiento, el orden y la disciplina se mantendrán con apego a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría y respetando en todo momento sus derechos humanos.</p>	
	<p>Artículo 111. [...] Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará 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 el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.</p>	<p>Artículo 111. [...] Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, y podrán ser trasladados a un centro de alojamiento para que se les brinde la atención adecuada en tanto se resuelva su situación migratoria.</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento en sustitución de estancias provisionales</i>. Además, se define el momento procesal en el cual las personas migrantes podrán ingresar a los centros de alojamiento, en espera de la definición de su trámite migratorio por la autoridad</p>
		<p>Transitorios</p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>	
<p>Reglamento de la Ley de Migración</p>	<p>Capítulo quinto del alojamiento en las estaciones migratorias y estancias provisionales [...]</p>	<p>Capítulo quinto del alojamiento en las estaciones migratorias y centros de alojamiento [...]</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento en sustitución de estancias provisionales</i>.</p>
	<p>Artículo 223. Con el fin de regular el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales y el ejercicio de las facultades de las autoridades competentes al interior de las mismas, la Secretaría emitirá las disposiciones administrativas de carácter general que resulten necesarias, respetando en todo momento los derechos humanos</p>	<p>Artículo 223. Con el fin de regular el acceso a las estaciones migratorias y centros de alojamiento y el ejercicio de las facultades de las autoridades competentes al interior de las mismas, la Secretaría emitirá las disposiciones administrativas de carácter general que resulten necesarias, respetando en todo momento los derechos humanos</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento en sustitución de estancias provisionales</i>.</p>

<p>Reglamento de la Ley de Migración</p>	<p>de las personas extranjeras alojadas. Tales disposiciones serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>de las personas extranjeras alojadas. Tales disposiciones serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.</p>	
	<p>Artículo 224. Previo cumplimiento de los requisitos, autorización de la autoridad migratoria y en los horarios establecidos al efecto, podrán ingresar a las estaciones migratorias o estancias provisionales, las siguientes personas: [...] Las personas señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII de este artículo podrán acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales para realizar visitas a personas extranjeras o llevar a cabo actividades extraordinarias. Las personas físicas y miembros de instituciones académicas podrán acceder a las mismas para realizar actividades de estudio o investigación. La Secretaría determinará los requisitos, horarios y condiciones que deberán cumplir las personas señaladas en este artículo para acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales, mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Artículo 224. Previo cumplimiento de los requisitos, autorización de la autoridad migratoria y en los horarios establecidos al efecto, podrán ingresar a las estaciones migratorias o centros de alojamiento, las siguientes personas: [...] Las personas señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII de este artículo podrán acceder a las estaciones migratorias o centros de alojamiento para realizar visitas a personas extranjeras o llevar a cabo actividades extraordinarias. Las personas físicas y miembros de instituciones académicas podrán acceder a las mismas para realizar actividades de estudio o investigación. La Secretaría determinará los requisitos, horarios y condiciones que deberán cumplir las personas señaladas en este artículo para acceder a las estaciones migratorias y centros de alojamiento, mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>
	<p>Artículo 225. El establecimiento de estaciones migratorias y la habilitación de estancias provisionales deberán ajustarse a lo establecido en los</p>	<p>Artículo 225. El establecimiento de estaciones migratorias y los centros de alojamiento deberán ajustarse a lo establecido en los</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>

<p>Reglamento de la Ley de Migración</p>	<p>artículos 106 y 107 de la Ley, garantizando en todo momento condiciones de seguridad y el respeto a los derechos humanos. En ningún caso se podrán habilitar como estancias provisionales a los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características ni preste los servicios descritos en la Ley.</p> <p>Asimismo, en ningún caso dichas estancias provisionales o estaciones migratorias podrán fungir como centros de reclusión preventiva o de ejecución de sentencia o cualquier otro análogo. En las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto deberá observarse el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas extranjeras, sea cual sea su origen, nacionalidad, género, etnia, edad, sexo, condición social o económica, estado de salud, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas y víctimas o testigos de delito. En el caso de traslados, se notificará por escrito a la persona extranjera alojada sobre la estación</p>	<p>artículos 106 y 107 de la Ley, garantizando en todo momento condiciones de seguridad y el respeto a los derechos humanos. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias o centros de alojamiento los lugares de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características ni preste los servicios descritos en la Ley.</p> <p>Asimismo, en ningún caso las estaciones migratorias o centros de alojamiento podrán fungir como centros de reclusión preventiva o de ejecución de sentencia o cualquier otro análogo. En estos deberá observarse el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas extranjeras, sea cual sea su origen, nacionalidad, género, etnia, edad, sexo, condición social o económica, estado de salud, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas y víctimas o testigos de delito. En el caso de traslados, se notificará por escrito a la persona extranjera alojada sobre la estación migratoria o centro de alojamiento a la que</p>
--	--	---

	<p>migratoria o la estancia provisional a la que será trasladada y los motivos para ello. Dicha constancia deberá ser integrada al expediente de la persona extranjera.</p>	<p>será trasladada y los motivos para ello. Dicha constancia deberá ser integrada al expediente de la persona extranjera.</p>	
	<p>Artículo 226. Las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en las estancias provisionales tendrán los siguientes derechos: [...]</p>	<p>Artículo 226. Las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en los centros de alojamiento tendrán los siguientes derechos: [...]</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>
	<p>Artículo 230. Las niñas, niños y adolescentes que por alguna razón lleguen a ser alojados en una estación migratoria o estancia provisional, tendrán los siguientes derechos: [...]</p>	<p>Artículo 230. Las niñas, niños y adolescentes que por alguna razón lleguen a ser alojados en una estación migratoria o centro de alojamiento, tendrán los siguientes derechos: [...]</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>
<p>Reglamento de la Ley de Migración</p>	<p>Artículo 231. Queda prohibido en las estaciones migratorias y en las estancias provisionales: [...]</p>	<p>Artículo 231. Queda prohibido en las estaciones migratorias y centros de alojamiento: [...]</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>
	<p>Artículo 232. A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 109 de la Ley, cuando una persona extranjera sea puesta a disposición de la autoridad migratoria o sea presentada en la estación migratoria o en la estancia provisional, se procederá de la siguiente forma:</p>	<p>Artículo 232. A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 109 de la Ley, cuando una persona extranjera sea puesta a disposición de la autoridad migratoria o sea presentada en la estación migratoria o centro de alojamiento, se procederá de la siguiente</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>
	<p>Artículo 233. De todas las personas extranjeras presentadas en una estación migratoria o en una estancia provisional, [...]</p>	<p>Artículo 233. De todas las personas extranjeras presentadas en una estación migratoria o centro de alojamiento, [...]</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>
	<p>Artículo 234. En casos de que el alojamiento exceda los quince días hábiles a que hace referencia en el</p>	<p>Artículo 234. En casos de que el alojamiento exceda los quince días hábiles a que hace referencia en el</p>	<p>Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i>.</p>

	artículo 111 de la Ley, la autoridad migratoria deberá notificar al alojado, mediante escrito debidamente fundado y motivado, acerca de las causas por las que su estancia en la estación migratoria o estancia provisional podrá exceder este tiempo [...]	artículo 111 de la Ley, la autoridad migratoria deberá notificar al alojado, mediante escrito debidamente fundado y motivado, acerca de las causas por las que su estancia en la estación migratoria o centro de alojamiento podrá exceder este tiempo [...]	
Reglamento de la Ley de Migración	Artículo 237. La persona extranjera presentada en una estación migratoria o en una estancia provisional, [...]	Artículo 237. La persona extranjera presentada en una estación migratoria o centro de alojamiento , [...]	Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i> .
	Artículo 238. En todas las estaciones migratorias se colocarán, a la vista de las personas extranjeras alojadas, carteles que informen sobre sus derechos y obligaciones [...]	Artículo 238. En todas las estaciones migratorias o centros de alojamiento se colocarán, a la vista de las personas extranjeras alojadas, carteles que informen sobre sus derechos y obligaciones [...]	Se propone incorporar el término <i>centros de alojamiento</i> en sustitución de <i>estaciones provisionales</i> .
		Transitorios Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	

FUENTE: Elaboración propia.

VII. Fuentes de investigación

CEPAL, *Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, 2018, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf.

CNDH, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México*, 2019, <https://www.cndh.org.mx/do>

- cumento/los-desafios-de-la-migracion-y-los-albergues-como-oasis-en-cuesta-nacional-de-personas, consultado el 19 de noviembre de 2022.
- Escoffié, Carla Luisa, *El derecho a la vivienda en México*, Tirant lo Blanch y Facultad Libre de Derecho de Monterrey, 2022.
- Fundación BBVA, Anuario de migración y remesas 2021, <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2021/>.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Registro digital: 2001103, Tesis XXIV.1o.2 K (10a.), libro X, julio de 2012, tomo 3, p. 1835.
- _____, Registro digital: 2006169. Tesis 1a. CXLVI/2014 (10a.), libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 798.
- _____, Registro digital: 2009137. Tesis VII.2o.C.93 C (10a.), libro 18, mayo de 2015, tomo III, p. 2092.
- _____, Registro digital: 2009348. Tesis 1a. CCV/2015 (10a.), libro 19, junio de 2015, tomo I, p. 583.
- Hurtado Tarazona, Adriana, *Informe final de (Laboratorio de Vivienda) LAV Asentamientos Informales y Fenómeno Migratorio*, <https://www.uhph.org/es/lavs/asentamientos-informales-y-fenomeno-migratorio>.
- INEGI, <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/217/datafile/F6/V613>, consultado el 21 de noviembre de 2022.
- Medina Conde, Analaura, y Flores Ilhuacatzi, Uziel, “Argumentación jurídica del derecho humano a la vivienda en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm., 28, enero-junio 2019, <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2019.28.13146>, consultado el 5 de noviembre de 2022.
- Mejía-Escalante, Mónica, “La vivienda adecuada financiarizada según el ingreso. El discurso de las Naciones Unidas”. *Revista de Arquitectura*, Bogotá, núm. 1, enero-junio de 2021, pp. 43-53. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2021.3330>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (ACNUDH), Folleto informativo n. 21, *El derecho a una vivien-*

- da adecuada*, 2010, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf.
- OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, p. 2, https://publications.iom.int › pdf › WMR-2022-ES_0.
- _____, *Perfil migratorio de México*, Boletín trimestral de enero-marzo de 2022, <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd1686/files/documents/perfil-migratorio-de-mexico-enero-marzo-2022-vol.-v-l.pdf>.
- _____, *Directorio de Casas y Albergues para personas migrantes de la Organización Internacional para las Migraciones*, https://kmhub.iom.int/sites/default/files/directorio_de_casas_y_albergues_para_personas_migrantes_digital_0.pdf.
- Pinto de Carvalho, Laís, y Cornejo, Marcela, “Por una aproximación crítica al apego al lugar: una revisión en contextos de vulneración del derecho a una vivienda adecuada”, *Athena Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 18, núm. 3, 2018, <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2004>.
- Ramírez-Meda, Kenia, y Moreno-Gutiérrez, Adriana Teresa, “Los albergues para migrantes en México frente al Covid-19: el caso de Mexicali, Baja California”, <https://doi.org/10.36677/hmigracion.v5i10.15638>, consultado el 22 de noviembre de 2022.
- Relator Especial sobre la vivienda adecuada, ONU, <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>.

El derecho a la seguridad social de personas en situación migratoria irregular

GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ*

BRENDA TUFIÑO GÓMEZ**

SUMARIO: I. Introducción. II. El reconocimiento de la seguridad social como derecho humano. III. Desafíos en el acceso a la seguridad social en México para migrantes en situación irregular. IV. Binomio: nivel de vida adecuado y seguridad social en la migración. V. Propuesta jurídica para el otorgamiento de seguridad social a las personas migrantes en situación irregular. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de investigación.

I. Introducción

Ningún ser humano es ilegal. Su situación migratoria puede ser regular o no. La migración es parte de la historia de la humanidad y surge de la búsqueda de mejores condiciones de vida. Esta práctica ha ido evolucionando, convirtiéndose en lo que ahora conocemos como un fenómeno.

* Doctora en Derecho por la Universidad de Viena, Austria. Profesora investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, nivel II. Correo electrónico: mgabriela@uaem.mx. <https://orcid.org/0000-0003-3681-4025>

** Doctora en Derecho y Globalización por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Profesora investigadora de la FDYCS de la UAEM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, nivel Candidata. Correo electrónico: brenda.tufino@uaem.edu.mx. <https://orcid.org/0000-0002-7310-9336>

La migración presenta una serie de retos tanto para las personas que se desplazan como para los países de tránsito y destino. El aspecto más crucial entre todos estos desafíos es la protección de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de sus características migratorias. En este contexto, en el ámbito de los derechos humanos se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, que se refieren a la satisfacción de las necesidades esenciales de las personas con el objetivo de alcanzar un nivel de vida adecuado. Estos derechos engloban áreas como la seguridad social, la atención médica, la educación, la alimentación, el acceso al agua, la vivienda, la preservación de un entorno saludable y la promoción de la cultura. Sin embargo, la satisfacción de estos derechos a menudo se ve menguada por los recursos con los que cuenta cada Estado, pues si bien este tiene la obligación de tomar medidas progresivas para su realización, esto solo es “con el máximo de sus recursos disponibles”. Tal es el caso del derecho a la seguridad social, en el que convergen una gran cantidad de beneficios sociales para su garantía, como la satisfacción de las necesidades básicas a través de la protección de los medios de subsistencia y la atención de la salud.

Este tema nos lleva a reflexionar sobre cómo los sistemas de seguridad social pueden y deben adaptarse para abordar las necesidades y derechos de las personas que han emigrado en busca de mejores oportunidades, pero se encuentran en una situación migratoria irregular en el país de destino.

En relación con lo anterior, es importante aclarar que la seguridad social presenta múltiples formas dependiendo desde el país en el que se estudie, dado que ha evolucionado en cada uno según las necesidades a las que se ha enfrentado. “Pese a esto su fin siempre es la elevación de la calidad de

vida de cada uno de los miembros de la sociedad, es decir, la seguridad social es la conciencia organizada del pueblo”.¹

Así bien, si es justamente el pueblo el que no conoce sus derechos, difícilmente podrá exigirlos y son derechos que fácilmente pueden ser cambiados y, por lo tanto, perdidos, pues debemos entender que los derechos humanos no son dádivas de un Estado, sino que son justamente el cumplimiento de sus obligaciones.

Por ello, este capítulo presenta, además de esta introducción, los apartados:

- 1) El reconocimiento de la seguridad social como derecho humano, que analiza el acceso a la seguridad social de las personas en situación migratoria irregular. Seguridad social entendida como derecho humano fundamental, estableciendo los elementos clave que le dan ese atributo, entre ellos el reconocimiento jurídico a través de instrumentos internacionales y nacionales; cimentando así las bases para materializar su exigibilidad tanto de personas connacionales como de extranjeras con independencia de su estatus migratorio.
- 2) Se analizan los problemas a los que se enfrentan las personas migrantes en situación migratoria irregular para poder acceder a la seguridad social, problemas relacionados con su condición migratoria, pero que también son propios del sistema de seguridad social mexicano, entre ellos el financiamiento, la vinculación directa al estatus de formalidad laboral y la infraestructura física, legal y material deficiente.

¹Gabriela Mendizábal Bermúdez *La seguridad social en México*, Porrúa, México, 2019, p. 7.

- 3) Aborda el reconocimiento del binomio: nivel de vida adecuado y seguridad social en la migración como una parte esencial para establecer los estándares mínimos con los que deben contar las personas que se encuentran en situación migratoria irregular, independientemente de si solo están de paso en nuestro país o buscan vivir en él de manera permanente.
- 4) Se formulan propuestas de reforma a las siguientes leyes: Ley de Asistencia Social, Ley del seguro Social, Ley de Migración y modificaciones a las Reglas de Operación del Programa IMSS-Bienestar. Estas propuestas tienen como objetivo ampliar el alcance de la protección brindada a las personas no nacionales en México. Estas reformas están orientadas hacia el establecimiento de una protección social integral para los migrantes, garantizando así el acceso gratuito a los servicios de salud y eliminando las exigencias documentales para la incorporación voluntaria al IMSS. Además, se enfatiza el principio rector de igualdad de derechos para garantizar el acceso a la seguridad social, promoviendo la equidad, la inclusión y fortaleciendo la diversidad para todas las personas. Asimismo, se contempla la firma de acuerdos bilaterales con los países de origen de los migrantes, como parte integral de estas propuestas de reforma.

II. El reconocimiento de la seguridad social como derecho humano

El reconocimiento de la seguridad social tiene sus orígenes en México en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos (CPEUM) de 1917, en el artículo 123, fracción XXIX, a través del establecimiento de cajas de seguros populares. A pesar de ello, la seguridad social no estaba dentro de la categoría de los derechos humanos fundamentales, puesto que no todas las personas podían tener acceso a esta, solo las personas trabajadoras formales, dejando en un estado de vulnerabilidad al resto de la sociedad.

Ahora bien, pese a que México fue de los primeros países en firmar la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en la que se reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas en los artículos 22 y 25, esta continuaba sin ser observada como un derecho humano. Esto aun cuando en 1992 se publicó el Decreto que adicionó el apartado B del artículo 102 de la CPEUM, en el cual se fija la obligación del Congreso de la Unión y de los Congresos locales de establecer organismos para la protección de los derechos humanos, puesto que se enunció la limitante de que estos deberían estar amparados en el orden jurídico mexicano, lo cual no era el caso de la seguridad social.

En relación con lo anterior, se puede mencionar que el 11 de junio de 2011 entró en vigor la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a la protección y el reconocimiento de los derechos humanos. Reforma que constituye un avance significativo rumbo a la armonización del marco normativo nacional y el supranacional, a fin de dar cumplimiento a los compromisos que México ha adquirido con la comunidad internacional, en gran medida por la presión de los propios organismos internacionales para la realización de las reformas en nuestra carta magna. Algunos ejemplos claros son las sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana de De-

rechos Humanos,² lo que hacía evidente la necesidad de resolver tales deficiencias.

No obstante lo anterior, la seguridad social no se encuentra reconocida explícitamente en la CPEUM, por lo que es indispensable e inaplazable considerar a la seguridad social como derecho humano, la cual sin la necesidad de cumplir requisitos establecidos en leyes secundarias implica el derecho a los servicios que el Estado tiene la obligación de salvaguardar a la ciudadanía. Por lo tanto, se hace necesario reconocer explícitamente a la seguridad social como un derecho inherente a todos los seres humanos de manera natural, el cual el Estado tiene la obligación de salvaguardar de manera indispensable, no solo para el desarrollo de cada individuo, sino de la sociedad en general y, por lo tanto, lo encontramos positivado mediante ordenamientos jurídicos aplicables.

La seguridad social es un derecho humano reconocido y conceptualizado como tal en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto de San José de Costa Rica, solo por mencionar algunos. Además de estar sustentado en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para elevar la calidad de vida de todos los seres humanos, con independencia de cualquier circunstancia que pudiera ser motivo de discriminación.

² Casos: “campo algodonerero”; “Rosendo Radilla”; “Rosendo Cantú”; “Fernández Ortega” y “Cabrera García y Montiel Flores”, todos contra Estados Unidos Mexicanos.

En atención a lo anterior, el derecho humano a la seguridad social debe responder a los siguientes aspectos esenciales:

- a) Disponibilidad
- b) Nivel suficiente
- c) Asequibilidad
- d) Accesibilidad

Asimismo, debe considerarse un elemento *sine qua non* en todo momento a los principios de:

- a) Universalidad
- b) Interdependencia
- c) Indivisibilidad
- d) Progresividad

A su vez es importante señalar que, si bien es imperante el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social de las personas migrantes en situación irregular, esta no debe ser proporcionada bajo las mismas circunstancias que se hace para los nacionales, pues las personas migrantes no tienen las mismas necesidades, sino que requieren de atención específica en algunos aspectos de manera temporal, tales como el acceso a la salud, a la vivienda y a la alimentación y, en casos muy particulares, a las prestaciones por discapacidad o invalidez. Todo lo anterior sin que esto sea un motivo de discriminación, pues en atención a los principios de progresividad y de accesibilidad, la base se establece en las normas con dirección a la universalidad, pero para iniciar acorde a las propias necesidades de los migrantes. Posteriormente se extiende con la cobertura completa.

III. Desafíos en el acceso a la seguridad social en México para migrantes en situación irregular

La evolución de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos ha llevado a aceptar en la conciencia internacional que las personas migrantes independientemente de su situación migratoria son titulares de derechos humanos sociales, aunque esta situación no siempre se refleja en las normas nacionales, generando con ello una serie de desafíos y obstáculos para que las personas con situación migratoria irregular tengan acceso a la seguridad social.

En ese tenor, los desafíos incluyen:

- a) Las condiciones del propio migrante: Frecuentemente carecen de la documentación requerida para poder utilizar los servicios de seguridad social. La ausencia de una identificación legal puede representar un importante obstáculo para acceder a estos servicios. Además, la falta de conocimiento sobre sus derechos y la diversidad en términos de idioma y cultura entre los migrantes pueden dificultar la comunicación con las autoridades y la comprensión de los procedimientos necesarios para acceder a la seguridad social. Por último, es importante destacar que muchos migrantes en situación irregular trabajan en empleos informales y precarios que no proporcionan beneficios de los seguros sociales (principal herramienta de la seguridad social), lo que los expone al riesgo de explotación laboral.
- b) Desde la perspectiva de la sociedad mexicana, lamentablemente, se produce discriminación y estigmatización hacia los migrantes. Esto se debe a la percepción de que

llegan para competir por recursos que ya son insuficientes para los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, una sólida organización que promueva un tránsito seguro a través del país, la integración en la sociedad y, en caso necesario, un retorno asistido, podrían contribuir a prevenir la propagación de la xenofobia. Además, podría establecer mecanismos que permitan a los migrantes acceder a la seguridad social, de manera que también se les incluya en la búsqueda de una cobertura universal en la evolución de los derechos humanos, por ejemplo, contribuyendo para sostener el endeble sistema de pensiones mexicano.

- c) Desde la perspectiva del gobierno: El Estado mexicano no ha implementado un cambio de políticas migratorias para el acceso a la seguridad social de los migrantes, más inclusivas y eficaces, empezando por la cooperación internacional, que es importante para abordar estos desafíos, ya que los acuerdos bilaterales y multilaterales pueden facilitar el acceso a la seguridad social para los migrantes, y el cambio de normas internas para permitirles el acceso participativo, para concretar la protección social participativa.

Por su parte, los obstáculos pueden agruparse de la siguiente manera:

a) Disponibilidad

La disponibilidad del derecho a la seguridad social se refiere a la posibilidad de acceso de todas las personas (en este caso las personas migrantes en situación irregular) a las prestaciones de la seguridad social en el momento que lo necesiten. El AC-

NUDH, refiere que esta disponibilidad debe estar materializada en la legislación interna para que las prestaciones otorgadas puedan ser supervisadas y administradas eficazmente.³

De acuerdo con un estudio de la CEPAL la migración hacia otros países fuera de la región se ha reducido drásticamente durante la última década, mientras que la migración intrarregional se ha incrementado.⁴ Según ACNUR, una de cada 78 personas en el mundo está desplazada, consecuencia de la guerra, la persecución y los abusos de los derechos humanos, dando como resultado 89.3 millones de personas en tal situación.⁵

En los últimos años, la migración de centroamericanos hacia México y EUA ha incrementado debido a varios factores que interactúan entre sí. La pobreza absoluta, la violencia de las maras, la escasez de oportunidades educativas y la reunificación familiar son algunos de los motivos por los que muchos deciden migrar especialmente hacia Estados Unidos.⁶

En ese tenor, México en la última década se ha convertido en un país no sólo de tránsito para las personas en situación de migración, sino que también es ahora un país de destino,

³ Naciones Unidas, Derechos Humanos, El ACNUR y el derecho a la seguridad social, en: <https://www.ohchr.org/es/social-security>, consultado el 7 de marzo de 2023.

⁴ Cfr. CEPAL, Desarrollo y migración, desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica, en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf, consultado el 23 de abril de 2023.

⁵ ACNUR, La cifra récord de desplazados en el mundo seguirá aumentando si no se resuelven los conflictos, consultado el 3 de marzo de 2023.

⁶ Unicef, *Desarraigados en Centroamérica y México*, en: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-08/20180817_UNICEF-ChildAlert-2018-CentralAmericaMexico_SPA.pdf, consultado el 27 de abril de 2023.

bien fijado desde un inicio como tal, o tomado de manera circunstancial para las personas que no logran llegar a Estados Unidos o Canadá; aumentando con ello la población que debe ser cubierta por el sistema de seguridad social en el territorio mexicano. Tan es así que México al cierre del año 2022 ocupó el tercer lugar como país receptor de migrantes del mundo, en el que según la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados recibió 118 mil 470 solicitudes de refugio.⁷

De tal forma que afrontar los costos para toda la población asentada en nuestro país significa un reto gigantesco, considerando además que el sistema de seguridad social mexicano ya presenta un déficit económico importante. Por ejemplo, tan solo el IMSS previó que para el año 2022 el déficit llegaría a los 17,902 millones de pesos.⁸ Ahora bien, garantizar el otorgamiento de prestaciones de seguridad social y la disponibilidad de estas implica que deben planearse atendiendo al principio de progresividad, lo que para un Estado significa invertir recursos económicos en personas que no son nacionales y probablemente no lo serán. Estas prestaciones y servicios se financian por los impuestos y contribuciones de nacionales de un país y esto molesta a algunos de los contribuyentes, pues consideran que dichos ingresos se invierten en personas que no los generaron.

La situación se agrava con la necesidad prioritaria de garantizar esos derechos para la población nacional de un Estado, antes de atender a las personas en situación de migración

⁷ *Excélsior*, “México, tercer país receptor de migrantes en el mundo”, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-tercer-pais-receptor-de-migrantes-en-el-mundo-comar/1569933>

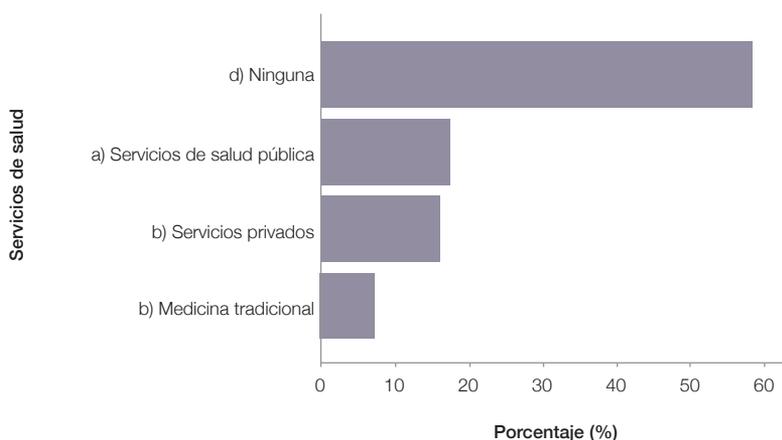
⁸ *El Economista*, “IMSS prevé, este año, déficit de 17,902 mdp”, <https://www.economista.com.mx/economia/IMSS-preve-este-ano-deficit-de-17902-mdp-20220703-0040.html>, consultado el 17 de abril de 2023.

con legal estancia. Esto coloca a las personas con situación migratoria irregular en el último lugar de la fila del acceso de servicios y prestaciones sociales como la atención a la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social o la vivienda, a pesar de tratarse de derechos humanos.

En materia de salud, vale la pena resaltar que en marzo de 2020 entró en vigor el Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante, que tiene como acciones generales y específicas atender la salud pública, la vigilancia sanitaria y la atención médica con la coordinación de los tres niveles de gobierno; sin embargo, a la fecha no se cuentan con datos sobre la implementación de este.

Vale la pena destacar que la disponibilidad de los servicios de la atención a la salud para los migrantes en México está siendo un aspecto vulnerado, como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1.
Tipo de institución de salud que brinda el servicio de salud



FUENTE: Elaboración a partir de los resultados de las encuestas realizadas a las personas migrantes.

b) Nivel suficiente

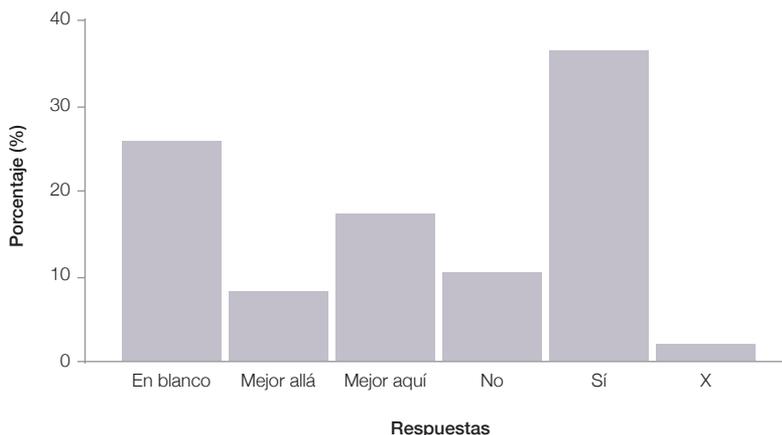
El nivel suficiente hace referencia a que las prestaciones en especie o en dinero sean suficientes en importe y duración, con la intención de que todas las personas puedan ejercer sus derechos a la protección, a un nivel de vida adecuado y a la atención a la salud. En ese sentido, los problemas de este nivel están relacionados justamente con la disponibilidad a la seguridad social, pues la relación entre recursos disponibles y la población que se encuentra en situación de migración no es proporcional para atender sus necesidades de manera adecuada y oportuna, por lo que únicamente se atienden en un nivel mínimo, tanto en proporción de personas que se atienden como de personas que tienen disponibles los servicios.

Pese a ello, este concepto de suficiencia puede prestarse a confusiones, ya que si bien a nivel nacional se demuestra un estado de déficit financiero referente a la cobertura de la seguridad social de manera general, no existen programas que puedan garantizar de manera eficiente la cobertura adecuada de seguridad social para la población migrante. El 93% del total de las personas migrantes entrevistadas manifestó estar mejor en México que en su país de origen, tal como se observa en la gráfica 2.

En ese mismo sentido, se puede contrastar que el 8% del total de los entrevistados dijo tener aseguramiento social, del 68.1% de las personas que manifestó tener alguna enfermedad solamente el 18.5% recibe algún tipo de atención médica, solo el 64.7% recibe alojamiento como migrante y el 49.3% apoyo para obtener alimentos, lo que se traduce en que no está siendo suficiente la protección de todas las personas en esta situación.

Gráfica 2.
Percepción de seguridad social

¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Seguridad social



FUENTE: Elaboración a partir de los resultados de las encuestas realizadas a las personas migrantes.

c) Accesibilidad

Las condiciones que se establecen para el acceso a la seguridad social según la Observación No. 17 deben ser razonables, proporcionables y transparentes. En ese sentido, la normativa vigente en materia de seguridad social contempla una serie de requisitos distintos para acceder a cada régimen, pero en ningún caso se menciona a las personas migrantes en situación irregular, por lo que representa una falta de accesibilidad inmediata a la seguridad social.

Un común denominador que se establece como elemento esencial para poder ser asegurado de cualquiera de los institutos de seguridad social del país es contar con una relación laboral formal, independientemente de su nacionalidad. Por

otro lado, los requisitos administrativos para poder ser inscritos en cualquiera de los regímenes representan otro obstáculo, pues no son razonables, ni proporcionales obedeciendo a la situación migratoria irregular. Estos son:

- Identificación oficial
- CURP
- Comprobante de domicilio

Cada uno de estos requisitos representa un obstáculo para las personas en situación de migración que requieren ejercer su derecho a la seguridad social, puesto que muchas veces no cuentan con una identificación emitida por sus países de origen, ya que al salir de sus hogares, en ocasiones huyendo, lo hacen con las manos vacías. Respecto a la Clave Única de Registro de Población, mientras su condición de estancia sea irregular, no pueden obtenerla; situación similar que se guarda con el comprobante de domicilio, ya que en la mayoría de las ocasiones las personas migrantes no tienen un lugar fijo de establecimiento porque solo están de paso por los distintos Estados de la República, o bien porque no tienen la posibilidad de rentar alguna vivienda debido a su condición.

A partir del año 2022 se promulgó la modificación al programa social INSABI, que fue sustituido por el IMSS-BIENESTAR, en cuyas reglas de operación son contempladas las personas migrantes, pero de una forma poco clara y, de nueva cuenta, estableciendo lineamientos que en la mayoría de las ocasiones dificulta su acceso, como puede verse a continuación:

3.3 Beneficiarios

Es aquella persona que ha recibido algún servicio derivado de las atenciones que proporciona el Programa IMSS-BIENESTAR. Los datos personales de los beneficiarios serán registrados en el Padrón de Población Adscrita. Los servicios del Programa están dirigidos a la población sin seguridad social, con el único requisito de registrarse en el PPA mediante la presentación de su CURP o acta de nacimiento e identificación oficial.

[...]

El PPA incorpora una lista nominal de la población que cumple alguna de las siguientes condiciones:

- i)...
- ii)...
- iii)...
- iv) Migrante extranjero y se le otorga servicio a través de algún componente del Programa durante su tránsito por el territorio nacional. Es preciso señalar que el Padrón se ajusta al modelo de estructura de datos del domicilio geográfico establecido en la «Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos, emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y publicada en el DOF del 12 de noviembre de 2010; y se homologa a los criterios normativos que al respecto se establezcan por parte de las dependencias competentes. El PPA incorpora variables de identificación personal y sociodemográficas de la población adscrita (anexo único). Entre las variables requeridas destacan la CURP y datos de afiliación a otras instituciones públicas del SNS, información que permite confrontar sus datos con los registros de distintas instituciones (RENAPO, IMSS, ISSSTE, etc.), a efecto de verificar la identidad de cada persona adscrita, evitar duplicidades y promover el intercambio de recursos.

Los resultados obtenidos de las encuestas realizadas a personas migrantes en situación irregular en los albergues proporcionan una clara evidencia de que la seguridad social no es accesible para este grupo vulnerable. Una gran mayoría de los encuestados que necesitaba atención médica evitaba acudir a los hospitales de forma presencial debido al temor a la discriminación por parte del personal médico y administrativo, así como a la falta de requisitos administrativos para recibir atención. Esta situación revela un obstáculo significativo para acceder a servicios médicos y resalta la urgencia de políticas inclusivas que garanticen un acceso sin discriminación a la atención médica para las personas migrantes en situación irregular.

Además, los problemas de acceso a las prestaciones están estrechamente relacionados con la infraestructura deficiente en los lugares comunes de tránsito para estas personas y la falta de programas específicos que les permitan acceder a la seguridad social. Las cifras hablan por sí solas: el 77.9% de los entrevistados expresaron su interés en contar con un seguro de salud, mientras que el 75.6% mostró su disposición para cotizar para un seguro. Estos datos demuestran que no se trata de falta de interés por parte de los migrantes, sino de la falta de medios adecuados para acceder a la seguridad social.

En el ámbito laboral se observa una estrecha relación entre el acceso a la seguridad social y la estabilidad en el empleo. Las personas encuestadas enfatizan la necesidad de empleos estables que les permitan acceder a la seguridad social, lo que no solo les brindaría seguridad económica, sino también un sentido de pertenencia y estabilidad para sus familias. Esto subraya la importancia de políticas laborales inclusivas que valoren las contribuciones de los migrantes al mercado laboral y respeten sus derechos humanos, incluido el acceso a la seguridad social.

Además de la seguridad social, las condiciones de vida adecuadas son esenciales para el bienestar de las personas migrantes en situación irregular. La vivienda digna y el apoyo alimentario son necesidades básicas, especialmente para aquellos que enfrentan dificultades económicas y dependen de la asistencia para cubrir sus necesidades básicas. Las madres solteras y las personas vulnerables, como adultos mayores y personas con discapacidad, requieren apoyos específicos, incluyendo servicios de guardería que les permitan trabajar y asegurar un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias.

Es decir, los datos obtenidos de las encuestas subrayan la urgencia de políticas públicas que aborden las barreras de acceso a la seguridad social para las personas migrantes en situación irregular, garantizando un acceso equitativo y sin discriminación a servicios médicos, empleo estable, vivienda digna y apoyo alimentario.

d) Asequibilidad

La falta de recursos económicos es una barrera insalvable para la mayoría de las personas migrantes que llegan a México en situación irregular. Los datos recabados durante el proyecto financiado por CONACYT revelan una realidad desafiante: la gran mayoría de estas personas no cuentan con los medios para costear un aseguramiento voluntario ni para asumir los gastos médicos. Es esencial destacar que, en el marco de este estudio, se identificó una constante entre los migrantes en albergues: la necesidad de acceso gratuito a servicios de salud, incluyendo atención preventiva, restaurativa y paliativa.

Las encuestas revelan una alarmante falta de asequibilidad a los servicios de salud para estas personas vulnerables. Solo

un mínimo porcentaje, el 7.8%, ha recibido atención médica de forma gratuita. Además, únicamente el 12.2% recibe algún tipo de apoyo para obtener alimentos, y del 64% que ha recibido alojamiento como migrante, solo el 8.7% ha sido proporcionado por agencias gubernamentales. Estos datos subrayan la dificultad que enfrentan los migrantes para acceder a servicios básicos, como la atención médica, la alimentación y el alojamiento, lo que socava aún más su capacidad para integrarse adecuadamente en la sociedad mexicana.

Este panorama desolador de falta de asequibilidad se conecta directamente con las expectativas y preocupaciones expresadas en las entrevistas. La necesidad de acceso a servicios médicos y medicamentos asequibles es una preocupación común. La esperanza de contar con un seguro médico que cubra gastos de salud, incluyendo consultas con especialistas y tratamientos, se enfrenta a la realidad de recursos limitados. Además, la falta de empleo estable y la inseguridad económica hacen que acceder a la seguridad social sea aún más difícil para estas personas y sus familias.

Las personas migrantes entrevistadas esperan comprensión y ayuda, destacando la importancia de recibir apoyo en áreas clave como la salud. Por otro lado, a pesar de los obstáculos, algunas personas entrevistadas mantienen la esperanza en el gobierno para que les brinde apoyo y atención adecuados.

IV. Binomio: nivel de vida adecuado y seguridad social en la migración

En el caso específico de México es remarcable que amplía en sus leyes internas la definición de refugiados establecida en el

marco legal internacional y que hay una gran diferencia en el otorgamiento de prestaciones sociales a las personas en situación de migración con condición de estancia de refugiado y con visa humanitaria en comparación con la protección a las personas en situación de migración irregular.

Para las personas en situación de migración con visa humanitaria, y los solicitantes de reconocimiento como refugiado, la ley les garantiza y el gobierno mexicano les otorga un mínimo de servicios que garantizan sus derechos sociales a la alimentación, atención a la salud y vivienda.

Estos servicios, que se proporcionan durante el tiempo que tarde en resolverse el proceso para determinar cuál será su nueva condición de estancia como inmigrante, no contribuyen a la integración de los extranjeros, pues se trata de lapsos breves en los cuales las personas en situación de migración están en “estaciones migratorias” o, en el caso de niños y adolescentes sin acompañamiento, estarán en casas para protección de niños en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Una vez que se determina su nueva condición migratoria, puede obtenerse la calidad de refugiado y una visa con permiso de trabajo o dar un lapso para abandonar el país, en cuyo caso para los niños se realizará el proceso de retorno asistido.

Los refugiados tendrán todas las garantías que tiene un mexicano.

La Ley de Migración menciona que el Estado mexicano promoverá la integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país;⁹ sin embargo, la integración se define como un proceso en el que el propio refugiado desa-

⁹Ley de Migración, artículo 15.

rolla condiciones de autosuficiencia,¹⁰ por lo que el derecho a la salud, al trabajo, a la educación o a la vivienda, si bien coadyuvan a la inclusión social; muchas veces no son suficientes para lograr una verdadera integración. En las entrevistas realizadas, algunas personas manifestaron que les gustaría conocer más sobre la cultura de nuestro país y que se les brindara acompañamiento para poder integrarse.

Las opciones reales de acceso a derechos sociales para las personas en situación de migración irregular son el alojamiento y la alimentación en instituciones privadas organizadas por la sociedad civil y la atención médica de urgencia, con la salvedad de que, al no contar con la identificación adecuada, una repercusión indirecta es que al solicitar la atención médica también sean canalizados al Instituto de Inmigración y con ello su inminente deportación. Esto no se encuentra regulado, pero sucede en la práctica.

Respecto a la justiciabilidad de los derechos sociales de las personas en situación de migración irregular, no existe ninguna resolución dictada por algún tribunal en el que se emita algún mecanismo de protección a los derechos de los migrantes.

De la encuesta aplicada puede deducirse que esto se debe a que la mayoría de personas migrantes con situación migratoria irregular no conoce los derechos que tiene, ni como ejercerlos, además de que, por su situación migratoria irregular, prefieren pasar desapercibidos dentro del sistema de justicia, y el medio idóneo resulta poco accesible para estas personas, pues entablar un juicio de amparo resulta oneroso y conlleva destinar un tiempo para ello, ya que en la mayoría de los ca-

¹⁰ Reglamento de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, artículo 2, fracción VII.

sos no se sabe con exactitud cuánto durará su estancia en el territorio mexicano.

Desafortunadamente el derecho humano a la seguridad social sigue ligado al trabajo formal, lo mismo para los nacionales, que para los extranjeros. Esto imposibilita el acceso a las prestaciones de seguridad social derivadas de las ramas de aseguramiento que se incluyen en los seguros sociales mexicanos, tales como: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, cesantía en edad avanzada y vejez y guarderías y prestaciones sociales. Si bien se constató que la Opinión Consultiva 18/2003 señala que en los derechos laborales se incluye el de la seguridad social para los trabajadores no depende del estatus migratorio, la realidad es que los nacionales tampoco acceden a los seguros sociales sin un trabajo formal.

Pese a ello, existe una posibilidad de incorporación voluntaria al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), uno de los seguros sociales más importantes del país, que se denomina “Seguro de salud para la familia”, a través del cual se garantiza el otorgamiento de prestaciones en especie (atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria) que derivan de la rama de enfermedad y maternidad. Es un seguro de incorporación voluntaria, basta con celebrar un convenio con el propio instituto para recibir los beneficios a cambio del pago de las cuotas por persona y anuales correspondientes.

Los principales obstáculos que presenta para las personas en situación de migración irregulares son los siguientes:

1. Es un seguro caro, ya que las cuotas anuales se pagan por persona y por adelantado; por ejemplo, para el año

2021 van de \$8,200 pesos (\$377.77 USD)¹¹ a \$12,700 pesos (\$584.91USD) dependiendo el rango de edad del asegurado.

2. Se solicitan diversos documentos como: identificación oficial, acta de nacimiento, CURP y comprobante de domicilio, del titular y de los familiares a incorporar, por lo que nuevamente nos enfrentamos a un requisito administrativo que a simple vista y de manera literal es fácil de acreditar, sin embargo, para una persona migrante en situación migratoria irregular tiende a ser un reto comprobar dicho requisito.

Por último, a través de la asistencia social se otorgan prestaciones de protección social a las personas en situación de migración, dentro de ellas sobresalen los siguientes programas:

- Atención a la salud a través del IMSS-Bienestar (programa que sustituye al INSABI)
- Comedores Sociales para el Bienestar¹²
- Albergues

Así pues, el binomio de vida digna y seguridad social se encuentra aparejado en todo momento, puesto que el fin último de la seguridad social es proporcionar a todo ser humano una

¹¹ El tipo de cambio utilizado es el de \$18.28 pesos mexicanos= 1 USD, información del Banco de México del 27 de octubre de 2023, en: Banco de México, Tipo de cambio, México, Banco de México, 2023, <http://www.anterior.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html>.

¹² Cabe aclarar que estos comedores no son un programa social nacional y solo se encuentran en estados como la CDMX. <https://sibiso.cdmx.gob.mx/comedores-sociales-bienestar>.

calidad de vida adecuada, materializando así el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

V. Propuesta jurídica para el otorgamiento de seguridad social a las personas migrantes en situación irregular

a) Exposición de motivos

La seguridad social reconocida como derecho humano, tiene por principal objetivo contribuir a elevar la calidad de vida de todas las personas con independencia del estatus migratorio en el que se encuentren en territorio mexicano, observando con ello que el Estado debe garantizar, proteger y promover su acceso a las prestaciones de seguridad social, acordes a las necesidades propias de la población con estatus migratorio irregular.

Las personas migrantes refieren que el principal obstáculo para acceder a las prestaciones de seguridad social, como la atención a la salud, es el exceso de trámites burocráticos, por ejemplo, el trámite de la CURP o presentar un comprobante de domicilio, cuando claramente carecen de él. Asimismo, la falta de cobertura de manera gratuita para este sector de la población en estado de vulnerabilidad, pues si bien pudieran tener atención ante ciertas enfermedades, no siempre tienen acceso, pues implica el pago de cuotas de recuperación que son incosteables para las personas migrantes en situación irregular.

En ese sentido, la poca cobertura que se les brinda es a través de servicios básicos de salud física, dejando de lado la atención a la salud mental, así como aquellas relacionadas con la alimentación adecuada de las personas, que también

como un derecho humano debe considerar la disponibilidad de alimentos tanto en cantidad como en calidad y que sean aceptables para la cultura determinada. Lo anterior se enfatiza ya que los problemas de salud relacionados con la alimentación inadecuada de las personas migrantes van desde problemas estomacales hasta estados de desnutrición graves.

Bajo esas circunstancias es que el Estado mexicano se obliga a proteger a las personas migrantes en situación irregular en todos sus derechos humanos, entendiendo que es el acceso a la seguridad el que les garantiza el mantenimiento de un nivel de vida adecuado a través de la cobertura de atención a la salud, alimentación y vivienda; promoviendo con ello la inclusión y el reconocimiento de la diversidad que integra a la sociedad mexicana.

Con lo expuesto anteriormente y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 1° de la CPEUM, así como de la implementación del Reglamento para la protección y acceso a la seguridad social de las personas en situación de migración, con independencia de la reforma a la Ley de Migración, la cual únicamente tiene por finalidad regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros en territorio nacional y no como eje fundamental la protección del ser humano.

b) Considerandos

Se hace inminente la necesidad de la protección a través de la seguridad social de las personas en situación migratoria irregular, pues estas se encuentran en un estado de vulnerabilidad que debe ser atendido por el derecho social.

Que la Declaración Universal de los Derechos Humanos ratificada por el Estado mexicano establece en su artículo segundo que toda persona tiene todos los derechos y libertades sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Que la misma Declaración reconoce el derecho a la seguridad social como un derecho humano en los artículos 22 y 25.

Que el artículo 1° constitucional reconoce el derecho de todas las personas a gozar de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección.

Que las personas migrantes deben ser protegidas a través de la seguridad social en las contingencias que sean necesarias de atender.

Que la Ley General de Migración es regulatoria de las entradas y salidas de las personas, a territorio nacional, por lo que se hace necesaria una reglamentación secundaria en la materia.

Que los requisitos administrativos para acceder a las prestaciones de seguridad social no son adecuados a las condiciones específicas al núcleo poblacional en comento.

Que el CONEVAL señala que “la seguridad social se define como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez o el embarazo” y esto debería aplicar a cualquier persona en el territorio mexicano.

Que el artículo 4° de la Ley del Seguro Social señala que: “El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter na-

cional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos” y por ende los migrantes en situación migratoria irregular deberían tener posibilidades para facilitar su acceso.

Que la seguridad social para migrantes debe contemplar de manera específica el acceso a la atención a la salud, al ingreso y a la vivienda.

Que la necesidad se reconoce la necesidad de establecer convenios bilaterales de seguridad social con los países de origen de las personas migrantes en situación irregular. Estos convenios son esenciales para garantizar el acceso de las personas migrantes a servicios esenciales, como atención médica, alimentación y vivienda adecuada, estableciendo así una colaboración internacional indispensable para su protección y bienestar.

Por lo expuesto y motivado con anterioridad se proponen las siguientes reformas y adiciones a las leyes:

Tabla1.
Propuesta de reforma a la Ley de Asistencia Social

Texto vigente	Propuesta
<p>Capítulo II. Sujetos de la Asistencia Social</p> <p>Artículo 4.- Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.</p> <p>Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente</p> <p>I...</p> <p>II..</p> <p>III..</p> <p>IV. Migrantes</p>	<p>Capítulo II. Sujetos de la Asistencia Social</p> <p>Artículo 4.- Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.</p> <p>Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente</p> <p>I...</p> <p>II..</p> <p>III..</p> <p>IV. Migrantes con independencia de su situación migratoria.</p>

Tabla 2.
Propuesta de reforma a las Reglas de Operación del IMSS-BIENESTAR

Texto vigente	Propuesta
<p>3.3 Beneficiarios Es aquella persona que ha recibido algún servicio derivado de las atenciones que proporciona el Programa IMSS-BIENESTAR. Los datos personales de los beneficiarios serán registrados en el Padrón de Población Adscrita. Los servicios del Programa están dirigidos a la población sin seguridad social, con el único requisito de registrarse en el PPA mediante la presentación de su CURP o acta de nacimiento e identificación oficial.</p> <p>...</p> <p>El PPA incorpora una lista nominal de la población que cumple alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>i)... ii)... iii)... iv) Migrante extranjero y se le otorga servicio a través de algún componente del Programa durante su tránsito por el territorio nacional.</p> <p>Es preciso señalar que el Padrón se ajusta al modelo de estructura de datos del domicilio geográfico establecido en la "Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos, emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y publicada en el DOF del 12 de noviembre de 2010; y se homologa a los criterios normativos que al respecto se establezcan por parte de las dependencias competentes. El PPA incorpora variables de identificación personal y sociodemográficas de la población adscrita (anexo único). Entre las variables requeridas destacan la CURP y datos de afiliación a otras instituciones públicas del SNS, información que permite confrontar sus datos con los registros de distintas instituciones (RENAPO, IMSS, ISSSTE, etc.), a efecto de verificar la identidad de cada persona adscrita, evitar duplicidades y promover el intercambio de recursos.</p>	<p>3.3 Beneficiarios Es aquella persona que ha recibido algún servicio derivado de las atenciones que proporciona el Programa IMSS-BIENESTAR. Los datos personales de los beneficiarios serán registrados en el Padrón de Población Adscrita. Los servicios del Programa están dirigidos a la población sin seguridad social, con el único requisito de registrarse en el PPA mediante la presentación de su CURP o acta de nacimiento e identificación oficial.</p> <p>...</p> <p>El PPA incorpora una lista nominal de la población que cumple alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>i)... ii)... iii)... iv) Migrante extranjero y se le otorga servicio a través de algún componente del Programa durante su tránsito por el territorio nacional.</p> <p>En el caso de personas migrantes extranjeras en situación irregular, se tendrá por aceptada cualquier identificación oficial emitida por su país de origen a fin de salvaguardar su derecho de atención a la salud. Considerando que:</p> <p>a) Las personas migrantes en situación irregular tienen la posibilidad de incorporarse de manera voluntaria al IMSS aun si estas no cuentan con la documentación correspondiente, siempre y cuando se realice el pago correspondiente al régimen voluntario de salud.</p> <p>b) Las personas migrantes en situación irregular tienen la posibilidad de incorporarse al régimen obligatorio del IMSS si estas están participando en cualquiera de los programas sociales que les brinde empleo, independientemente de su profesión o campo de trabajo.</p> <p>Es preciso señalar que el Padrón se ajusta al modelo de estructura de datos del domicilio geográfico establecido en la "Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos, emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y publicada en el DOF del 12 de noviembre de 2010; y se homologa a los criterios normativos que al respecto se establezcan por parte de las dependencias competentes. El PPA incorpora variables de identificación</p>

	<p>personal y sociodemográficas de la población adscrita (anexo único). Entre las variables requeridas destacan la CURP y datos de afiliación a otras instituciones públicas del SNS, información que permite confrontar sus datos con los registros de distintas instituciones (RENAPO, IMSS, ISSSTE, etc.), a efecto de verificar la identidad de cada persona adscrita, evitar duplicidades y promover el intercambio de recursos.</p>
--	---

Tabla 3.
Propuesta de reforma a Ley de Migración

Texto vigente	Propuesta
<p>Artículo 8. Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida. En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.</p>	<p>Artículo 8. Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.</p> <p>En el marco de las disposiciones legales relativas a la gestión migratoria, se establece de manera obligatoria que todo procedimiento relacionado con la migración debe asegurar el acceso de las personas migrantes a la seguridad social. Este requisito fundamental impone la obligación de que cualquier trámite migratorio incluya, como condición básica e indispensable, la obtención de los seguros proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Dichos seguros son esenciales para garantizar la protección social y el bienestar de las personas migrantes en territorio nacional, asegurando así su acceso a los servicios de salud y otros beneficios que les permitan integrarse de manera adecuada en la sociedad mexicana.</p> <p>Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida. En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.</p>

Tabla 4.
Propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social

Texto vigente	Propuesta
<p>Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:</p> <p>I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;</p> <p>II. Se deroga.</p> <p>III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;</p> <p>IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.</p> <p>Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal</p>	<p>Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>V. Las personas migrantes sin importar su estatus migratorio, cuyo país de origen haya celebrado convenios bilaterales en materia de seguridad social con México.</p> <p>Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal</p>
<p>Artículo 222. La incorporación voluntaria de los sujetos a que se refiere el presente capítulo se realizará por convenio y se sujetará a las siguientes modalidades:</p> <p>Podrá efectuarse en forma individual o de grupo a solicitud, por escrito, del sujeto o sujetos interesados. En el caso de incorporación colectiva cada uno de los asegurados será responsable de sus obligaciones frente al Instituto;</p> <p>El esquema de aseguramiento, para los sujetos que señala este capítulo, comprende:</p> <p>a) Para los sujetos a que se refieren las fracciones I y III del artículo 13 de esta Ley, las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y vejez, en los términos de los capítulos respectivos;</p> <p>b) Se deroga.</p> <p>c)...</p>	<p>Artículo 222. La incorporación voluntaria de los sujetos a que se refiere el presente capítulo se realizará por convenio o en el caso de las personas migrantes se hará mediante convenio bilateral y se sujetará a las siguientes modalidades:</p> <p>Podrá efectuarse en forma individual o de grupo a solicitud, por escrito, del sujeto o sujetos interesados. En el caso de incorporación colectiva cada uno de los asegurados será responsable de sus obligaciones frente al Instituto. Para el caso de las personas migrantes, no será necesario presentar ningún tipo de documentación.</p> <p>El esquema de aseguramiento, para los sujetos que señala este capítulo, comprende:</p> <p>a) Para los sujetos a que se refieren las fracciones I, III y V del artículo 13 de esta Ley, las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y vejez, en los términos de los capítulos respectivos;</p> <p>b) Se deroga.</p> <p>c)...</p>

	<p>Se adiciona párrafo:</p> <p>d) En el caso de la incorporación voluntaria de las personas migrantes Se establece la obligación del IMSS de firmar convenios bilaterales de seguridad social con cada uno de los países de donde recibimos más migrantes. Estos acuerdos tendrán como objetivo facilitar el acceso de los migrantes a servicios de atención médica.</p>
--	--

Disposiciones transitorias

Primero: las modificaciones a las leyes y reglas de operación entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo: Las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salud y demás instituciones involucradas en las prestaciones sociales familiares deberán realizar las adecuaciones correspondientes a su normatividad interna durante los siguientes seis meses contados a partir de la expedición del presente reglamento.

Tercero: Se instruye a la Cámara de Senadores a iniciar negociaciones y establecer, en un plazo no superior a seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, convenios bilaterales de seguridad social con cada uno de los países de donde México recibe un alto flujo migratorio.

a) Importancia de firmar convenios bilaterales de seguridad social con los países de mayor emisión migratoria

Los convenios bilaterales de seguridad social son esenciales para garantizar que las personas migrantes en situación irregular reciban un trato justo y digno que promuevan una

sociedad más inclusiva y equitativa. La celebración de estos instrumentos internacionales beneficia tanto a las personas que migran como a México como país de acogida, pues con ello se promueve la migración segura, ordenada y conforme a la ley. En tales consideraciones los beneficios de la firma de convenios son crucial por las siguientes razones:

- Aumenta el acceso a condiciones laborales justas de las personas migrantes: Los convenios bilaterales de seguridad social permiten a las personas trabajadoras migrantes acceder a condiciones laborales justas en ambos países, ya que se establecen disposiciones sobre el acceso a la seguridad social.
- Permite a las personas migrantes que laboren en ambos países acumular años de trabajo en los dos territorios: Esto les permite acceder a los diferentes tipos de seguros en un periodo futuro como seguros de vida o pensiones.
- Promueve de los derechos derivados de la seguridad social de los migrantes, como acceso a la salud, protección contra todo tipo de riesgos, acceso a las guarderías, pensiones.
- Permite la portabilidad de las pensiones: Lo que significa que los trabajadores migrantes pueden recibir sus pensiones en el país donde decidan residir en el futuro.

Además de lo anterior, la celebración de convenios bilaterales obliga a ambos países a comprometerse a cumplir con las responsabilidades que se tienen o con sus ciudadanos y con aquellas personas que habitan en su territorio, de manera permanente, intermitente o de paso. Así también estos instrumentos abonan a una migración más ordenada, regulada

y segura, evitando así la migración irregular y los riesgos asociados como el tráfico de personas o la explotación laboral.

VI. Conclusiones

Derivado del análisis anterior podemos concluir que el otorgamiento del derecho a la seguridad social debe observar imperantemente en su calidad de derecho humano y, por ende, el respeto al principio de universalidad que cubre a todo ser humano, por el solo hecho de ser dotado de esta calidad, con independencia de cualquier característica inherente a los atributos de su personalidad como lo es su nacionalidad y su condición migratoria.

Sin embargo; pese que a nivel de instrumentos internacionales y constitucionales se establece el respeto a los derechos humanos sin discriminación alguna, lo cierto es que el Estado mexicano sigue atendiendo las necesidades de los migrantes en un nivel casi nulo en cuanto a la seguridad social, derivado tanto de los problemas estructurales que presenta el sistema de seguridad social mexicano, como por la falta de voluntad política e insuficiencia presupuestaria para atender a este sector vulnerable en específico.

De tal forma que, si bien se han implementado programas de asistencia social para brindar atención a la salud, estos carecen de divulgación suficiente y transparencia por cuanto a la población atendida, además de que dejan de lado los demás elementos que integran a la seguridad social.

Así pues, para que estos tengan un impacto real en beneficio de la población migrante en situación irregular es necesario modificar las legislaciones correspondientes, aunando la

correcta difusión de la información al grupo beneficiado, así como la sensibilización de los funcionarios públicos y población en general.

VII. Fuentes de investigación

ACNUR, La cifra récord de desplazados en el mundo seguirá aumentando si no se resuelven los conflictos.

Barajas Montes de Oca, Santiago, *La huelga. Un análisis comparativo*, UNAM, México, 1983, p. 12.

Canto Chac, Manuel, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Grupo Editorial Siglo XXI, México, 2010, p. 28, en: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcppp_cap.pdf

CEPAL, Desarrollo y migración, desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica, en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf.

El Economista, “IMSS prevé, este año, déficit de 17,902 mdp”, <https://www.economista.com.mx/economia/IMSS-preve-este-ano-deficit-de-17902-mdp-20220703-0040.html>

Espinoza, Mario, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en *Andamios*, 2009, vol.5, n.10, pp.71-109, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&nrm=iso

Gobierno de México, *Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)*, Gobierno de México, 2022, en: <http://www.informeseguridad.cns.gob.mx/>

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La seguridad social en México*, Porrúa, México, 2019.

UNICEF, *Desarraigados en Centroamérica y México*, en: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-08/20180817_UNICEF-ChildAlert-2018-CentralAmericaMexico_SPA.pdf.

Zuccaro, Agustín, y Satin, Mariana, “Nuevas formas de participación en la actualidad: las ONG como estrategia PRO”, *Escenarios Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, núm. 27, 2018.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Asistencia Social
- Ley del Seguro Social
- Ley General de Migración
- Reglas de Operación del Programa IMSS-Bienestar

El derecho humano al trabajo decente de las personas en situación migratoria irregular

JESÚS RODRÍGUEZ CEBREROS*

SUMARIO: I. Introducción. II. Conceptualización. III. Marco normativo. IV. Planteamiento del problema. V. Conclusión. VI. Propuesta legislativa. VII. Fuentes de investigación.

I. Introducción

Entre los países de México y Estados Unidos de América se encuentra el corredor más grande del mundo, por donde pasan cerca de 11 millones de migrantes. Este dato ha sido reiterado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹ por Mario Pérez Monterrosas,² entre otros; México pasó de ser un país de tránsito de los migrantes que viajan hacia el norte, para convertirse en un país de destino, esto debido, en

* Doctor en Derecho, Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California. Profesor investigador de carrera, titular "C". Correo electrónico: rocej@uabc.edu.mx. <https://orcid.org/0000-0001-6172-932X>

¹ <https://www.cndh.org.mx/introduccion-atencion-a-migrantes>

² https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000200007

gran medida, al establecimiento de controles más estrictos en materia de inmigración por parte de ambos países.

Esta situación propició que los migrantes que lograron salvar la frontera sur de México se asentaran predominantemente en su franja fronteriza del norte, en particular en ciudades como Mexicali y Tijuana; en el caso de los migrantes en situación irregular, en gran medida se sumaron a la informalidad laboral, en relaciones de trabajo plagadas de precariedad, con matices contrarios al trabajo decente a que hacen alusión tanto el derecho internacional del trabajo como la normatividad nacional, todo en franca violación de sus derechos humanos laborales.

El objeto del presente capítulo es proponer una reforma a la Ley Federal del Trabajo en aquellos preceptos legales reglamentarios que constituyen un obstáculo para el disfrute pleno de estos derechos humanos, particularmente tratándose de personas en situación migratoria irregular. Para ello, se empleará un análisis documental descriptivo, exploratorio y explicativo, con un enfoque tanto cualitativo como cuantitativo, a través de la revisión de los resultados estadísticos que se obtuvieron como parte de las encuestas aplicadas.

II. Conceptualización

En esencia, y como parte de los respectivos artículos 11 de los convenios 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), denominados “Convenio sobre los trabajadores migrantes de 1949”, y “Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)” de 1975, se entiende por trabajador migrante a toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer

por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante.³

Según refiere Graziano Battistella en el “Informe sobre las migraciones en el mundo 2018 de la OIT”, aunque no existe una definición universalmente reconocida de *migración irregular*, el término puede definirse de manera amplia como el movimiento de personas que se produce al margen de las normas reguladoras de los países de envío, tránsito y recepción.⁴

Se entiende por *situación migratoria* a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero está en situación migratoria regular, cuando ha cumplido con dichas disposiciones; y está situación migratoria irregular, cuando haya incumplido con las mismas.⁵

El artículo 2º de la Ley de Migración define a la *política migratoria* del Estado mexicano como el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado mexicano sea parte y la presente 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.⁶

³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312242:NO

⁴ Citado por Battistella y Asis, https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

⁵ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

⁶ *Idem.*

Por su parte, bajo el auspicio de la OIT, se integró el concepto de *trabajo decente*, mismo que en uno de sus aspectos principales reconoce el trabajo como fuente de dignidad personal, estabilidad familiar y crecimiento económico.⁷

En el mismo cariz, Jan Sithole establece que cuando hablamos de *trabajo decente*, estamos ante la presencia de un empleo que permite al trabajador la certeza de un puesto de trabajo seguro, así como el acceso a un salario digno que propicia el sostenimiento de su familia y asegura su futuro, como parte de sus derechos fundamentales.⁸

Respecto de los derechos humanos, las disposiciones normativas, cualquiera que sea su fuente, integran un sistema con jerarquía constitucional; a ese sistema normativo los tribunales constitucionales y la doctrina latinoamericana han dado el nombre de Bloque de Constitucionalidad de los Derechos Humanos, dentro de los que, desde luego, se encuentra la materia laboral.

Para explicar el término *derechos humanos laborales*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como parte de la Opinión Consultiva del 17 de septiembre de 2003, estableció que estos derechos surgen necesariamente con la condición de trabajador y, por lo tanto, toda persona que realice una actividad remunerada adquiere la condición de trabajador y los derechos inherentes a esta, independientemente de la situación migratoria, puesto que el respeto y la garantía del goce y ejercicio de esos derechos deben realizarse sin discriminación alguna.⁹

⁷https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_082244.pdf

⁸ *Idem.*

⁹ César Arese, *Derechos Humanos Laborales*, Rubinzal, Culzoni Editorial, Buenos Aires, 2014.

El Bloque de Constitucionalidad de los Derechos Humanos Laborales está integrado por la Constitución de cada país y por los instrumentos internacionales (tratados, convenios, pactos, acuerdos, etc.), y en el caso de México, según lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 1° de la Constitución, inclusive por los tratados, convenios o pactos no ratificados por nuestro país, que contengan disposiciones relativas a los derechos humanos en materia de trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, en la doctrina internacional en materia de derechos humanos laborales se ha estructurado un nuevo sistema de principios del derecho del trabajo denominado Principios del Derecho del Trabajo de Segunda Generación;¹⁰ en donde destacan los siguientes:

- a) *Principio de complementariedad e interdependencia de todas las normas sobre derechos humanos.* Consiste en que la totalidad de los instrumentos que conciernen a la misma familia de derechos y están unidos en torno a la persecución de los mismos objetivos deben considerarse partes de un todo coherente e interdependiente, aunque procedan de distintos instrumentos.
- b) *Primacía de la disposición más favorable a la persona humana.* Contemplado en el segundo párrafo del artículo 1° de la Constitución, que establece la prioridad de los tratados que reconocieren otros derechos fundamentales o lo hicieren en grado mayor. Esta primacía de la disposición eventualmente más protectora también es afirmada en

¹⁰ Héctor-Hugo Barbagelata, *Revista Electrónica IUSLabor*, núm. 01/2008, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España. http://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2008-1/Latinoamerica.pdf consultado 12 de febrero de 2014.

los artículos 8.3 y 22.3 respectivamente, de los pactos internacionales, a propósito de la libertad sindical y sus garantías, que están reguladas por el Convenio 87 de 1948 de la OIT. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar el art. 29, inc. B de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no solo enunció ese criterio, sino que dejó perfectamente aclarados sus efectos en el derecho internacional y en el interno de cada país.

- c) *Principio de progresividad.* En la especie, la progresividad de las normas puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los laborales, la cual sostiene que el orden público internacional tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de una mayor extensión y protección de los derechos sociales.
- d) *Principio de irreversibilidad.* Constituye un complemento del principio de progresividad, relacionado con la imposibilidad de que se reduzca la protección o el derecho ya acordados, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos, incluidos los laborales, y se desprende de lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas.¹¹

¹¹ Celebrado en Nueva York, Estados Unidos, el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

III. Marco normativo

Ámbito internacional

A la luz de los derechos humanos, en el marco de las normas internacionales del trabajo, son varios y diversos los ordenamientos que se ocupan de regular la migración en general, y la migración irregular en particular; de estos destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y la Declaración de Filadelfia de la OIT, todos vinculantes para México. El convenio 97 de la OIT, denominado Convenio sobre los trabajadores migrantes de 1949;¹² en el cual se estableció que todo miembro para el cual se halle en vigor el convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en materia de remuneración, comprendidos los subsidios familiares cuando estos formen parte de la remuneración, las horas de trabajo, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, las limitaciones al trabajo a domicilio, la edad de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, el trabajo de las mujeres y de los menores, y seguridad social, entre otros.

El convenio 143 de la misma OIT, denominado Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975,¹³ que incorpora como obligación de los rati-

¹² [tps://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:-NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:-NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242)

¹³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:-NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242

ficantes respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes; determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio, o en tránsito por este, en los cuales los migrantes se vean sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan los instrumentos internacionales o acuerdos multilaterales o bilaterales pertinentes, o la legislación nacional; y suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes.

Si bien estos últimos convenios no implican una vinculación jurídica directa para México, al no haber sido ratificados a la fecha, nuestro país si debe atender su contenido en su carácter de miembro de esta organización internacional.

En el mismo tenor, la ONU se reunió durante el mes de septiembre de 2015 en Nueva York, para analizar, y en su caso aprobar, la Agenda para el Desarrollo Sostenible; el documento emanado de dicha reunión se denominó Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y está conformado esencialmente por 17 objetivos cuya finalidad es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030.¹⁴

Dentro de estos objetivos nos permitimos resaltar el objetivo número 8, denominado Trabajo Decente y Crecimiento Económico, haciendo énfasis en la meta 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro

B:12100:::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C143:NO

¹⁴ Naciones Unidas México, Agenda 2030, disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>. Fecha de consulta: 30 de julio de 2019.

y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.¹⁵

La Asamblea General de la ONU, celebrada durante septiembre de 2016, aprobó la denominada Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, en la cual se propuso la creación de un pacto mundial de migración, que incluyera, entre otras cuestiones, la protección de los derechos laborales y de un entorno de trabajo seguro para los trabajadores migrantes y las personas con empleos precarios, la protección de los trabajadores migrantes en todos los sectores y la promoción de la movilidad de la mano de obra, incluida la migración circular; y la protección efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los migrantes, especialmente las mujeres y los niños, independientemente de su situación migratoria, y las necesidades específicas de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad.¹⁶

El citado Pacto Mundial sobre los Refugiados de la ONU se adoptó el 17 de diciembre de 2018, y en este se reiteró la necesidad de impulsar el crecimiento económico inclusivo para las comunidades de acogida y los refugiados, en apoyo de los países de acogida y con arreglo a sus leyes y políticas nacionales aplicables, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para promover las oportunidades económicas, el trabajo decente, la creación de empleo y la puesta en marcha de programas de

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo, Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm>. Fecha de consulta: 30 de julio de 2019.

¹⁶ <https://www.acnur.org/prot/instr/5b4d0eee4/declaracion-de-nueva-york-para-los-refugiados-y-los-migrantes.html>

fomento de la iniciativa empresarial para los miembros de la comunidad de acogida y los refugiados, en particular las mujeres, los adultos jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad.¹⁷

En el mismo sentido, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular¹⁸ de la ONU, de diciembre de 2018, propuso aumentar la cooperación internacional y regional a fin de acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en las zonas geográficas de donde sistemáticamente procede la migración irregular debido a la constante presencia de factores estructurales como la pobreza, el desempleo, el cambio climático y los desastres, la desigualdad, la corrupción y la mala gobernanza, mediante marcos de cooperación apropiados, alianzas innovadoras y la participación de todos los interesados pertinentes, pero respetando al mismo tiempo la titularidad nacional y la responsabilidad compartida.

También determinó invertir en programas que aceleren el cumplimiento de los Estados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el propósito de eliminar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, y otorgar a los trabajadores migrantes que tienen empleos remunerados y contratos de trabajo los mismos derechos y protección laborales de que gozan todos los trabajadores del sector correspondiente, como el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, entre otros aspectos.

¹⁷ https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.157204795.1288614373.1653490531-992989566.1653490531

¹⁸ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

Ámbito nacional

Desde el punto de vista constitucional y reglamentario, en los derechos humanos de los inmigrantes en situación migratoria regular o irregular están incluidos los derechos en materia laboral. En ese sentido, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa 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.

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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, 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.

Sin distinguir entre migración regular o irregular, el artículo 33 prevé que: “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”.¹⁹

Por su parte, el artículo 123, sin distinguir entre trabajadores nacionales o extranjeros, regulares o irregulares, dispone que: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán...”.²⁰

En el mismo contexto, la fracción VII del apartado A de dicho artículo establece que: “Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.²¹

Por cuanto hace a la Ley Federal del Trabajo, la misma preceptúa que:

Artículo 2o.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad,

¹⁹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria [...]

Artículo 3o.- El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, y exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, así como el reconocimiento a las diferencias entre hombres y mujeres para obtener su igualdad ante la ley. Debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida digna y la salud para las y los trabajadores y sus familiares dependientes. No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, [...]

Artículo 4o.- No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad: [...]

Artículo 6o.- Las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia.

Artículo 25.- El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener: [...]

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, Clave Única de Registro de Población, Registro Federal de Contribuyentes y domicilio del trabajador y del patrón; [...]

Tratándose de la Ley de Migración de nuestro país, sus artículos 67 y 68 aluden a que todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos, y que la presentación de los migrantes en situación migratoria irregular solo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición. Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias o en los Centros de Asistencia Social para el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular.²²

IV. Planteamiento del problema

Tal y como lo refiere la OIT,²³ la aceleración de la globalización económica ha provocado un aumento del número de trabajadores migrantes sin precedentes. El desempleo y la creciente pobreza han inducido a muchos trabajadores de los países en desarrollo a buscar trabajo en el extranjero. De hecho, se estima que el 73% de los migrantes son trabajadores. En los países desarrollados ha aumentado la demanda de trabajadores, especialmente de los que no están calificados.

²² <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

²³ <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang--es/index.htm>

Como consecuencia de ello, son millones los trabajadores y sus familias que viajan a otros países para encontrar trabajo.

Respecto al Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2020²⁴ de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), misma que forma parte del Sistema de las Naciones Unidas, señala que México continúa siendo un país de origen importante, con miles de emigrantes que se dirigen principalmente a los Estados Unidos de América cada año, pero también es un país de tránsito de los migrantes que viajan hacia el norte, hasta la frontera meridional de los Estados Unidos.

Sin embargo, con la mejora de las condiciones económicas y el aumento de los niveles de instrucción en el país, y ante el control más estricto de la inmigración en los Estados Unidos, México está pasando a ser cada vez más un país de destino de migrantes internacionales, algunos de los cuales se quedan en este país al no poder ingresar a territorio americano como tenían previsto.

Por ello, el total de personas nacidas en el extranjero que viven en México pasó de alrededor de 970 mil en 2010 a algo más de 1 millón en 2019; en su mayoría se trata de personas de América del Norte, pero también están aumentando las proporciones de migrantes de otros países de América Latina y el Caribe.²⁵

Tratándose de migrantes centroamericanos que residen en México al ser devueltos por las autoridades migratorias de EU, el 84.2% son hombres y de ellos, el 56.1% tienen una edad que oscila entre 20 y 29 años.²⁶

²⁴ <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

²⁵ *Idem.*

²⁶ https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_Perso-

Para mediados de 2020, el número total de migrantes internacionales en México oscilaba en un millón 200 mil personas.²⁷

Según el Boletín Anual 2022 de la OIM, dicho año dio paso a algunas de las dinámicas migratorias más complejas y de rápida evolución que se hayan visto en México y en el hemisferio occidental en toda la historia, incluyendo el mayor número de personas registradas en tránsito en varios puntos en México, así como en otras partes de América Central, incluido el Tapón del Darién en el sur de Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras, que se suman niveles sin precedentes de personas migrantes que llegan por tierra a México cruzando a través de Centroamérica desde la República Bolivariana de Venezuela, Cuba, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Haití, o incluso desde países de África, Asia, y Europa (incluyendo Rusia y Ucrania). Entre estos flujos se encuentra un gran número de mujeres (incluidas mujeres embarazadas y lactantes), niñas, niños, y adolescentes, incluidos algunos separados y no acompañados, personas indígenas, personas con algún tipo de discapacidad y enfermedades crónicas, personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, queer, y más (LGBTQ+), y otras poblaciones que a menudo enfrentan situaciones de vulnerabilidad.²⁸

Aunque no sea el objeto de este trabajo, es necesario destacar que dichos migrantes se enfrentan a problemáticas de diversa naturaleza, tales como hacinamiento, trata de per-

nas_migrantes.pdf

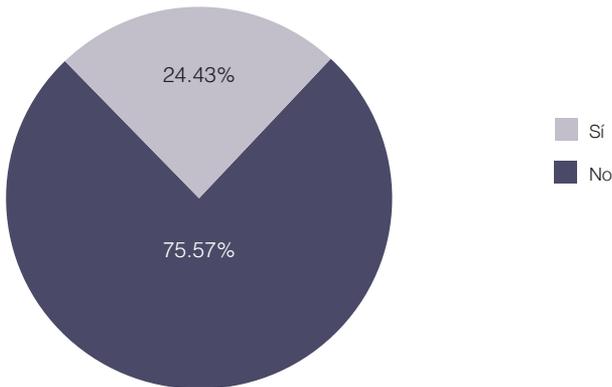
²⁷ https://www.migrationdataportal.org/es/data?cm49=484&mp%3Bfocus=profile&i=stock_abs_&t=2020

²⁸ <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbdll1686/files/documents/2023-03/Perfil%20Migratorio-%20Bolet%20Anual%202022%20%283%29.pdf>

sonas, extorsión, violencia sexual, secuestro, discriminación, restricciones para el acceso a sistemas educativos y esquemas de protección a la salud, etc.; lamentablemente, estas problemáticas eventualmente se vinculan con la materia laboral.

Como se muestra en la Gráfica 1, muchos de estos migrantes, se encuentran en México en una condición irregular; según datos del Instituto Nacional de Migración,²⁹ en nuestro país se detectaron más de 48 mil migrantes con estatus migratorio irregular en 2020 y más de 147 mil migrantes irregulares al culminar los primeros dos cuatrimestres de 2021, lo que implica un aumento exponencial de la migración irregular, y esto sigue a la alza para 2022, con la ventaja que de conformidad con la normatividad nacional e internacional a que se hace alusión en el tercer apartado de este trabajo, podemos

Gráfica 1.
Documento que avala estancia legal o regular
Cuenta con documentos que avalan su estancia legal o regular en México.



FUENTE: Elaborado como parte de las encuestas aplicadas en las regiones sur, centro y norte de México por participantes del proyecto Protección Social Participativa para Migrantes en México, 2023.

²⁹ <https://www.gob.mx/inm/prensa/identifica-inm-147-mil-33-personas-migrantes-en-condicion-irregular-en-mexico-de-enero-a-agosto-2021>

afirmar que ni la nacionalidad del trabajador ni su condición de migrante regular o irregular limitan de manera alguna el disfrute de sus derechos humanos, particularmente en materia laboral, ya que no existe dispositivo adicional alguno, ni siquiera en el ámbito reglamentario, que así lo establezca.

Tan solo en el bimestre enero-febrero de 2023, se registraron 7.4 millones de eventos de entrada a México, siendo Chiapas, Tabasco y Coahuila donde se efectuó la detención del mayor número de personas extranjeras en situación migratoria irregular.³⁰

Como podrá observarse en la Gráfica 2, más del 90% de los migrantes que no cuenta con documentación que avale su estancia legal en el país se encuentra en las regiones fronteriza norte y sur, particularmente casi el 47% de los encuestados en Mexicali, Baja California, y el 43.98% en el caso de Tapachula, Chiapas.

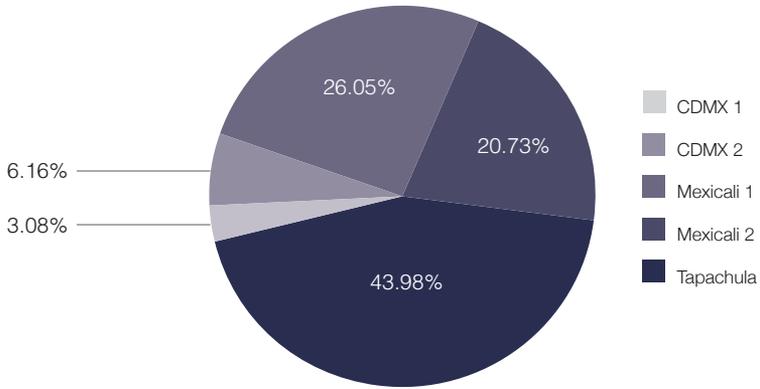
Lo antepuesto ha sido abordado inclusive a nivel jurisprudencial, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales de amparo en general han emitido, en el ámbito laboral, precedentes judiciales en los que se reitera que la condición migratoria de los trabajadores, inclusive la irregular, no constituye un obstáculo para el disfrute pleno de las prerrogativas descritas en párrafos precedentes.

Como una muestra de ello podemos traer a colación los precedentes judiciales integrados bajo los rubros:

EL ESTADO NO PUEDE EXIGIR LA PRESENTACIÓN DE CURP PARA RECONOCER O PRESTAR UN SERVICIO VINCULADO AL DERECHO HUMANO

³⁰ <https://www.gob.mx/segob/prensa/durante-enero-febrero-de-2023-se-registraron-7-4-millones-de-eventos-de-entrada-a-mexico>

Gráfica 2.
Documento que avala estancia legal o regular



NOTA. Elaborado como parte de las encuestas aplicadas en las regiones sur, centro y norte de México por participantes del proyecto *Protección Social Participativa para Migrantes en México, 2023*

A LA SALUD. Amparo directo en revisión 81/2021. Resuelto en sesión de 13 de octubre de 2021.

TRABAJADORES EXTRANJEROS. TIENEN DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ACUMULADOS EN SU CUENTA INDIVIDUAL DEPOSITADA EN LA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE), ASÍ COMO DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE LA SUBCUENTA DE VIVIENDA, CUANDO VUELVAN EN FORMA DEFINITIVA A SU PAÍS DE ORIGEN, SIN QUE LES SEAN EXIGIBLES LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY. Registro digital: 2022422.

TRABAJADORES EXTRANJEROS. INDEPENDIEMENTE DE SU SITUACIÓN MIGRATORIA, EN RESPETO A SUS DERECHOS HUMANOS DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO LEGAL, CUANDO COMPARECEN ANTE UNA AUTORIDAD LABORAL TIENEN DERECHO A QUE ÉSTA, DE OFICIO, LES NOMBRE UN TRADUCTOR O INTÉRPRETE

QUE TENGA CONOCIMIENTO DE SU IDIOMA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE MIGRACIÓN). Registro digital: 2009534.

SEGURIDAD SOCIAL. LOS EXTRANJEROS TIENEN DERECHO A LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE ELLA SI HAN DESEMPEÑADO UN TRABAJO, AUN CUANDO OMITAN CUMPLIR CON LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE ÍNDOLE MIGRATORIO Y CAREZCAN DE PERMISO PARA LABORAR. Registro digital: 2007450.

Desde una perspectiva internacional, resultan aplicables a lo aquí expuesto las conclusiones de la Comisión de Expertos de la OIT, quienes, en la 101^a Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, Suiza durante 2012, presentaron el denominado Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y de cuyo texto se desprende que dicha Comisión

ha considerado también que era necesario tomar medidas para proteger a los trabajadores migrantes, supervisando los aspectos de explotación de las prácticas de las agencias privadas de reclutamiento, así como a prohibir que los empleadores retengan los pasaportes de los trabajadores y a eliminar toda restricción de los derechos fundamentales de los trabajadores domésticos y otros trabajadores migrantes, a fin de garantizarles una protección laboral estándar.” “En lo que respecta a los migrantes en situación irregular, cuya vulnerabilidad le expone a la explotación de su trabajo, la Comisión ha indicado que la penalización de la migración ilegal agudiza aún más su vulnerabilidad y solicitó a los gobiernos interesados que adoptasen las medidas necesarias para proteger a los trabajadores migrantes contra la imposición

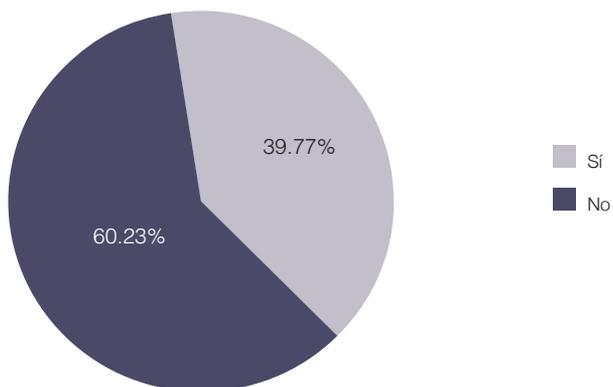
de trabajo forzoso, con independencia de la condición jurídica de esos trabajadores.

No obstante lo anterior, y dejando de lado el bondadoso marco normativo nacional e internacional en materia de trabajo para los migrantes, inclusive para migrantes en situación migratoria irregular, en el ámbito material el escenario es otro.

Como ya vimos, derivado del reforzamiento y de la rigidez de las políticas migratorias por parte de EU, y con el acompañamiento de políticas y estrategias *ad hoc* por parte del gobierno de México que buscan, en no pocas ocasiones derivadas de coacción económica y política del exterior, reforzar la eficacia de las políticas del vecino del norte (véanse Gráficas 3 y 4), muchos de estos inmigrantes con estatus migratorio irregular ven frustrado su objetivo de llegar a EU, y, en consecuencia, permanecen en México, subsistiendo mediante la obtención de empleos, generalmente informales y en condiciones de precariedad absoluta.

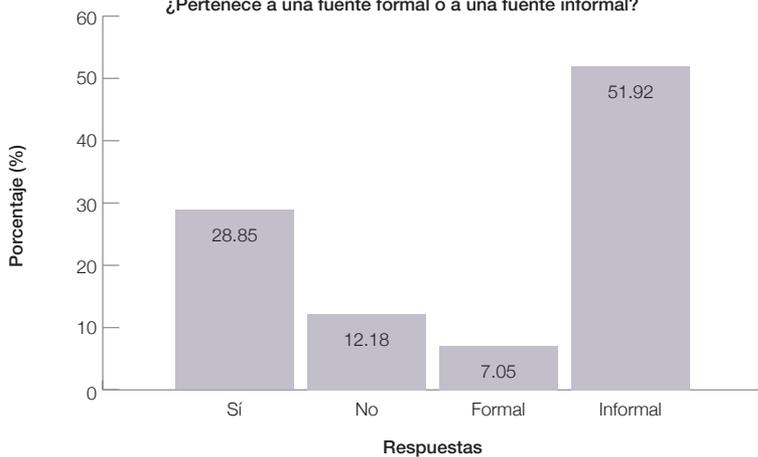
Esto es así, ya que las normas laborales no establecen condición alguna de residencia legal para tener el disfrute pleno de los derechos laborales derivados de la prestación de servicios personales subordinados, en la práctica, la formalización eficaz de un contrato individual de trabajo y la continuidad dentro de las relaciones laborales ya establecidas, se enfrentan a disposiciones normativas que generan obstáculos infranqueables, y hacen nugatorio el derecho humano al trabajo decente por parte de inmigrantes en situación migratoria irregular. Algunas de estas disposiciones normativa han sido incorporadas inclusive en la última gran reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Gráfica 3.
Inmigrantes con empleo
 ¿Cuenta con trabajo dentro del territorio mexicano?



FUENTE: Elaborado como parte de las encuestas aplicadas en las regiones sur, centro y norte de México por participantes del proyecto Protección Social Participativa para Migrantes en México, 2023.

Gráfica 4.
Trabajo formal e informal
 ¿Pertenece a una fuente formal o a una fuente informal?



FUENTE: Elaborado como parte de las encuestas aplicadas en las regiones sur, centro y norte de México por participantes del proyecto Protección Social Participativa para Migrantes en México, 2023.

En efecto, la fracción VII del artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo que establece las causales de suspensión temporal de las relaciones de trabajo, con la consecuente suspensión de la prestación del servicio y del pago del salario, precisa que una de estas causales la constituye “la falta de los documentos que exijan las Leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador...”³¹

Por su parte, la fracción IV del subsecuente artículo 43 dispone que “en el caso de la fracción VII, la suspensión surtirá efectos desde la fecha en que el patrón tenga conocimiento del hecho, hasta por un periodo de dos meses”.³²

Y, por último, en franca violación a los derechos humanos analizados en el presente trabajo, la recién incorporada fracción XIV Bis del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo estableció que “la falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio cuando sea imputable al trabajador y que exceda del periodo a que se refiere la fracción IV del artículo 43 constituye una causal de despido justificado sin responsabilidad para el patrón”.³³

A la par y como antecedente de estas disposiciones normativas que obstaculizan el acceso al trabajo digno por parte de inmigrantes con estatus migratorio irregular, se encuentra la imposibilidad de dar cumplimiento a los requisitos previstos al efecto por el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo respecto del contenido del contrato individual, lo que fomenta la informalidad y la precariedad anotadas e impacta inclusive el acceso a beneficios de seguridad social.

³¹ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

En efecto, según el imperativo contemplado por el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo, el escrito que contenga las condiciones de trabajo deberá contener: Clave Única de Registro de Población y Registro Federal de Contribuyentes del trabajador, resultando en la especie que, para la obtención de estos documentos se requiere el documento migratorio (visa) expedido por el Instituto Nacional de Migración,³⁴ al cual es imposible tener acceso, precisamente derivado de la condición de inmigrante irregular.

En la práctica, todos estos obstáculos representan un verdadero problema para las personas en situación migratoria irregular, ya que la informalidad que provoca el incumplimiento de estas disposiciones legales va acompañada por la pérdida de diversos beneficios y prestaciones derivadas de la legislación laboral, tales como un salario justo, al implementarse sistemas de pago como el trabajo a comisión sin salario de garantía; el trabajo a destajo o por unidad de obra en el que no se observa el pago del salario mínimo, además de violaciones a las limitantes de la jornada, los periodos de descanso durante la misma, los días de descanso, vacaciones, aguinaldo, y el acceso a los sistemas de seguridad social, todo ello en franca violación al derecho humano al trabajo decente de los migrantes con estatus irregular.

V. Conclusión

Visto el escenario precedente, resulta imperativa la necesidad de desarrollar una propuesta de reforma normativa que mejore las

³⁴ <https://www.sat.gob.mx/tramites/97439/inscribete-en-el-rfc-como-persona-fisica-si-eres-extranjero>

condiciones de los migrantes en México, en este caso, respecto de la eliminación de requisitos relacionados con la acreditación de la condición migratoria de los migrantes en condición irregular, ya que en los términos en que se encuentran redactadas a la fecha las normas respectivas, se hace nugatorio el derecho de los migrantes para acceder a relaciones laborales en las que disfruten plenamente de sus derechos como trabajadores.

VI. Propuesta legislativa

Presidente de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión

P R E S E N T E

El suscrito, Dr. Jesús Rodríguez Cebreros, profesor investigador de tiempo completo adscrito a la Facultad de Derecho Mexicali, de la Universidad Autónoma de Baja California, y en mí carácter de participante del proyecto de investigación “Protección Social Participativa para Migrantes en México” avalado en la Convocatoria Ciencia Frontera de CONACyT 2019, con registro CF-2019-78906; con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito poner a su consideración la siguiente iniciativa de Proyecto de Decreto para reformar y adicionar los artículos 25 fracción I, 42 fracción VII, 43 fracción IV y 47 fracción XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo, con base en las ulteriores consideraciones:

Exposición de motivos

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado; someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de reforma y adición a los artículos 25 fracción I, 42 fracción VII, 43 fracción IV y 47 fracción XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Texto actual	Texto propuesto
<p>Artículo 25.- El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:</p> <p>I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, Clave Única de Registro de Población, Registro Federal de Contribuyentes y domicilio del trabajador y del patrón; [...]</p>	<p>Artículo 25.- El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:</p> <p>I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, y domicilio del trabajador y del patrón; [...]</p>
<p>Artículo 42.- Son causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:</p> <p>I. [...]</p> <p>VII. La falta de los documentos que exijan las Leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador; y...</p>	<p>Artículo 42.- Son causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:</p> <p>[...]</p> <p>VII. La falta de los documentos que exijan las Leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador, excepto cuando se trate de documentos migratorios; y [...]</p>
<p>Artículo 43. La suspensión a que se refiere el artículo 42 surtirá efectos:</p> <p>I. [...]</p> <p>IV. En el caso de la fracción VII, desde la fecha en que el patrón tenga conocimiento del hecho, hasta por un periodo de dos meses; y [...]</p>	<p>Artículo 43. La suspensión a que se refiere el artículo 42 surtirá efectos:</p> <p>I. [...]</p> <p>IV. En el caso de la fracción VII, desde la fecha en que el patrón tenga conocimiento del hecho, hasta por un periodo de dos meses, excepto cuando se trate de documentos migratorios; y [...]</p>

<p>Artículo 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:</p> <p>I. [...]</p> <p>XIV Bis. La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio cuando sea imputable al trabajador y que exceda del periodo a que se refiere la fracción IV del artículo 43; y [...]</p>	<p>Artículo 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:</p> <p>I. [...]</p> <p>XIV Bis. La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio cuando sea imputable al trabajador y que exceda del periodo a que se refiere la fracción IV del artículo 43, excepto cuando se trate de documentos migratorios; y [...]</p>
--	---

VII. Fuentes de investigación

- Allier Campuzano, Jaime, *El nuevo sistema de justicia laboral en México y su repercusión en el juicio de amparo*, Porrúa, México, 2021.
- Bermúdez Cisneros, Miguel, *Derecho del Trabajo*, Oxford University Press, México, 2000.
- Calvillo Barragán, Stephanie, *Portabilidad de Derechos Pensionarios. Desafíos y propuestas para la Seguridad Social mexicana*, Tirant lo Blanch, México, 2021.
- Camacho Solís, Julio Ismael, *La negociación y el conflicto en las relaciones laborales*. Tirant lo Blanch, México, 2021.
- García Flores, Jacinto, *Desaprender-aprender el conflicto, la conciliación y el procedimiento ordinario laboral*, Grupo Editorial Innova, México, 2020.
- Garfias Aguilar, Marco Antonio, *Reforma Laboral, Derecho del Trabajo y Justicia Social en México*, Secretaría de Gobernación, México, 2013.
- Islas Colin, Alfredo, *Trabajadores migrantes en México: Análisis normativo BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 23, 2017, pp. 15-30.
- Martínez Carrillo, Carlos Ferrán, y Quintana Pineda, Valente, *Visiones del nuevo derecho del trabajo*, Tirant lo Blanch, México, 2021.
- Martínez Martínez, Verónica, *Derecho procesal del trabajo, un nuevo modelo de justicia laboral*, Tirant lo Blanch, México, 2021.

Molina Martínez, Sergio Javier, *El nuevo sistema de justicia laboral en México, Porrúa, México, 2021.*

Ocegüera Ávalos, Angélica, y Aguilar Cisneros, Kenia Yasbeth, “El trabajador migrante en situación irregular. Marco normativo y políticas públicas”, *Revista IUS, México, 2020.*

Organización Internacional del Trabajo, *Aplicación de las normas internacionales del trabajo. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 110ª reunión, 2022.*

Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho sindical, Tirant lo Blanch, México, 2020.*

Rodríguez, J., *Tópicos selectos de las reformas constitucional y reglamentaria a la materia laboral en México, UABC, México, 2019.*

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “El derecho humano al trabajo de los migrantes”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social, 1(22), 265-291.*

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *et al. Ingreso mínimo vital, una propuesta para México, Tirant lo Blanch, México, 2021.*

Rueda García, Estefanía, *Derecho laboral en el teletrabajo, Tirant lo Blanch, México, 2020.*

Uribarri Carpintero, Gonzalo, *et al., Derecho del trabajo mexicano para el siglo XXI. Tirant lo Blanch, México, 2021.*

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo
- Ley de Migración

Páginas electrónicas

Agencia de la ONU para los Refugiados, <https://www.acnur.org/prot/instr/5b4d0eee4/declaracion-de-nueva-york-para-los-refugiados-y-los-migrantes.html>, consultado el 18 de junio de 2023.

_____, https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.157204795.1288614373.1653490531-992989566.1653490531, consultado el 13 de mayo de 2023.

Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2023.

_____, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>, consultado el 11 de julio de 2023.

_____, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>, consultado el 11 de julio de 2023.

Consejo Nacional de Evaluación, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>, consultado el 11 de julio de 2023.

Gobierno de México, <https://www.gob.mx/inm/prensa/identifica-inm-147-mil-33-personas-migrantes-en-condicion-irregular-en-mexico-de-enero-a-agosto-2021>, consultado el 13 de mayo de 2023.

Gobierno de México, <https://www.gob.mx/inm/prensa/identifica-inm-147-mil-33-personas-migrantes-en-condicion-irregular-en-mexico-de-enero-a-agosto-2021>

Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, <https://www.bing.com/search?form=MOZLBR&pc=MOZD&q=INFORME+SOBRE+LAS+MIGRACIONES+EN++EL+MUNDO+2020+>, consultado el 13 de mayo de 2023.

Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018, https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf, consultado el 18 de junio de 2023.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020_12.pdf

Migration Data Portal, https://www.migrationdataportal.org/es/data?c-m49=484&focus=profile&i=stock_abs_&t=2020, consultado el 11 de julio de 2023.

Organización de las Naciones Unidas <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>, consultado el 15 de abril de 2023.

Organización Internacional del Trabajo, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_082244.pdf, consultado el 15 de abril de 2023.

_____, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242, consultado el 11 de julio de 2023.

_____, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C143:NO, consultado el 13 de mayo de 2023.

_____, <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--es/index.htm>, consultado el 11 de julio de 2023.

_____, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>, consultado el 15 de abril de 2023.

_____, <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/migrant-workers/lang--es/index.htm>, consultado el 18 de junio de 2023.

_____, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_836655.pdf, consultado el 18 de junio de 2023.

_____, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312242:NO, consultado el 18 de junio de 2023.

Sistema de Administración Tributaria, <https://www.sat.gob.mx/tramites/97439/inscribete-en-el-rfc-como-persona-fisica-si-eres-extranjero>, consultado el 15 de abril de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6621>, consultado el 11 de julio de 2023.

Alimentación de las personas en situación migratoria irregular en su tránsito por los Estados Unidos Mexicanos

YOLANDA SOSA Y SILVA GARCÍA*

SUMARIO: I. Introducción. II. Migrantes en situación migratoria irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos. III. Resultados obtenidos. IV. Conclusiones. V. Propuesta Legislativa. VI. Fuentes de investigación.

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es la realización de un primer acercamiento exploratorio al tema de la garantía del derecho humano a la alimentación de las personas en situación migratoria irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos, para finalizar con una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Migración.

El método utilizado es jurídico-dogmático con un enfoque hermenéutico y de técnica documental, tomando como referencias información normativa y lecturas especializadas sobre la temática, así como una descripción a través de la

*Doctora en Derecho, Facultad de Derecho Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California. Profesor de tiempo completo, ordinario titular C. Correo electrónico: ysosaysilva@uabc.edu.mx. <https://orcid.org/0000-0002-5380-8519>

distribución de frecuencias de los resultados de la encuesta aplicada a 357 personas en situación migratoria irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos.

El presente capítulo es parte de una obra global y al igual que el resto de los capítulos integra la temática del libro, por lo que resulta difícil su separación o segregación de la misma, es decir, parafraseando a John Delaney los capítulos están inextricablemente entrelazados y, por lo tanto, pueden traslaparse unos con otros. Cada capítulo es como un hilo de telaraña, el cual depende de otros hilos. Asimismo, elaborar un capítulo es como jugar damas chinas o ajedrez, en estos juegos el siguiente movimiento depende de los anteriores, sirve para futuros y determina la estrategia a seguir. De ahí que cada capítulo para realizar el libro tiene significado por sí mismo y para los siguientes capítulos, así como para el enfoque global del libro.

Dado lo anterior, y a efecto de no repetir información en cada capítulo y resultara tedioso para el lector, decidimos que el diseño metodológico se describiera al inicio de la obra y por una única ocasión.

El arte, la ciencia y la tecnología son creaciones histórico-culturales, formas de percibir, explorar y comprender tanto las realidades instituidas como las emergentes; estos tres dominios de conocimiento son prácticas sociales y culturales que buscan articular visiones de futuro y comprensiones de la vida, de los hábitos y los hábitats, así como exploraciones de lo humano y del universo. Como invenciones, estas prácticas tienen sus métodos, sus lógicas, sus formaciones conceptuales y una larga historia que nos muestra cómo el ser humano ha necesitado construir teorías, ficciones y artificios para habitar de maneras singulares

el planeta Tierra y para descubrir nuevas soluciones a los problemas de su tiempo.¹

Como corolario, es preciso reflexionar que el proceso de resolver problemas en conjunto es más complejo de lo que uno puede imaginar, no es solo cuestión de actitud, hay que conjugar una serie de conocimientos, aptitudes, destrezas y habilidad para lograr lo imposible, y sí, es cierto la frase que reza “cada cabeza es un mundo” y el aprendizaje consiste en respetar las ideas de los demás que al final ayudan a resolver el problema.

II. Migrantes en situación migratoria irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos

La migración es consustancial al ser humano, por lo que la civilización emerge de la migración. Debido a su posición geográfica los Estados Unidos Mexicanos son el origen, tránsito y destino de migrantes, siendo los últimos años que este fenómeno se ha elevado exponencialmente y con ello también una problemática compleja de resolver. Dadas las condiciones geográficas, económicas, políticas y sociales, los Estados Unidos Mexicanos tienen la obligación jurídica de respetar la vida de los migrantes. Sin embargo, la brecha se abre cada día más, es decir, se aleja de cumplir con nuestra obligación de proteger a los migrantes, no solo a aquellos que van de tránsito, sino a nuestros propios compatriotas que por derecho ancestral se les debe respetar el libre tránsito migratorio.

¹Andrés Fonseca Díaz, “Arte, ciencia y tecnología: una interfaz para crear mundos posibles”, *Itinerario Educativo*, año XXVI, núm. 59, enero-junio 2012, p. 121.

¿Punto de partida o dónde inicia la migración en los Estados Unidos Mexicanos?

Es por todos conocidos que el principal corredor de migrantes en situación migratoria irregular inicia en la frontera sur del país y su destino son los Estados Unidos de Norteamérica.

A guisa de ejemplo, algunas de las rutas hacia los Estados Unidos de Norteamérica son: si tomamos como punto de partida Ciudad Tecún Umán y El Carmen, localidades en el Departamento de San Marcos, Guatemala, hacia la costa chiapaneca. Otra es por Ciudad Hidalgo, Tapachula, Huixtla, Pijijiapan, Tonalá, Arriaga para ingresar por Ixtepec, Oaxaca y después entroncar con la ruta de Coatzacoalcos en Veracruz, que a su vez se vincula con la que viene de Tabasco.

La ruta centro que inicia en La Mesilla para ir por Ciudad Cuauhtémoc, Comitán, San Cristóbal, Tapanatepec y el Istmo (Zanatepec, La Ventosa, Matías Romero) y de ahí a Ixtepec o Coatzacoalcos.

Es tan basta la gama de nacionalidad y origen de los migrantes que su ingreso a los Estados Unidos Mexicanos es por todas las vías de comunicación y utilizan estas mismas para llegar a su destino.

¿Punto de llegada o dónde termina la migración en los Estados Unidos Mexicanos?

El Estado de Baja California se ubica entre los paralelos o coordenadas geográficas 28° y 32°43' 05" de latitud norte, la distancia que lo separa del Ecuador. Asimismo, entre los 112° 400' 20" y 117° 8' de longitud occidental, su distancia al meridiano

de Greenwich, Inglaterra. Limita al este con el Mar de Cortés o Golfo de California; al noreste con el Estado de Sonora y con el estado americano de Arizona; al norte con la frontera de los Estados Unidos de América -en una extensión de 265 kilómetros, de los cuales 233 corresponden al estado de California y 32 al estado de Arizona-; al oeste con el Océano Pacífico y al sur con el Estado de Baja California Sur.²

El Estado cuenta con 1,380 kilómetros de litoral, correspondiendo 740 kilómetros a costas del océano Pacífico y 640 kilómetros a costas del mar de Cortés o golfo de California, lo que representa el 11.6% del total de litorales del país. Lo accidentado de sus litorales permite contar con un sinnúmero de formaciones geológicas como islas, bahías, esteros, cabos y puntas que conforman zonas de belleza natural y constituyen una gran atracción turística. Un total de 52 islas emergen en el océano Pacífico, destacando las de: Coronado, Todos Santos, Soledad, San Martí, San Jerónimo, Isla Guadalupe, San Benito y Cedros. En el mar de Cortés o golfo de California sobresale la isla de Ángel de la Guarda. Entre las bahías más importantes se encuentran las de: San Quintín, San Sebastián Vizcaíno y Todos Santos en el océano Pacífico, y las de San Felipe, San Luis Gonzaga y Bahía de las ánimas en el mar de Cortés o golfo de California.

La península de Baja California es una faja angosta de tierra recorrida longitudinalmente, con dirección noroeste-sureste, por cadenas montañosas que son una prolongación

²Yolanda Sosa y Silva García, y María Aurora de la Concepción Lacavex Berumen, "In defense of human rights of indigenous people", *US-China Law Review*, vol. 7, núm. 1, enero, Libertyville, IL: David Publishing, Estados Unidos, 2010, p. 21.

de la Sierra Nevada de los Estados Unidos de Norteamérica; separadas por valles de escasa altitud. El sistema orográfico se inicia en el norte de la sierra de Juárez, la cual tiene una longitud media de 140 kilómetros, con alturas de 90 a 1,700 metros sobre el nivel del mar, continúa al sur de Ensenada con el nombre de San Pedro Mártir, formando el Valle de la Trinidad. En esta sierra se encuentran los picos de la Providencia y la Encantada a más de 3,000 metros sobre el nivel del mar, constituyendo además una frontera natural entre los municipios de Mexicali y Ensenada; en su parte norte se encuentra enclavado el municipio de Tecate. Existe también la sierra de San Juan de Dios con una longitud de 50 kilómetros, que se divide en tres pequeñas sierras: Matomí, Soledad y San Miguel, seguidas por las sierras de: Calamajué, San Luis y la de San Borja. Otras sierras importantes son: el Mayor, la Pinta y la de San Felipe, uniéndose al macizo principal por el nudo montañoso llamado cerro Colorado.

El río más importante de la entidad es el río Colorado, con una extensión de 96 kilómetros, el único que cuenta con agua todo el año y por lo cual es la principal fuente de agua dulce del estado. Su cuenca se ubica en las montañas rocallosas de los Estados Unidos de Norteamérica y desemboca en el mar de Cortés o golfo de California.

Otros ríos de menor importancia son: Tecate, Palmas, que con sus afluentes –arroyos secos de la Ciénega y Calabazas– abastecen la presa Abelardo L. Rodríguez, localizada en el municipio de Tijuana. La mayor parte de los pequeños ríos: Guadalupe, San Carlos, Tijuana, Santo Tomás, San Thelmo, Del Rosario, San Vicente y San Fernando, desembocan en la vertiente del océano Pacífico y son de caudal torrencial

durante la temporada de lluvias, encontrándose secos la mayor parte del año.

A excepción del municipio de Mexicali, el resto del estado padece la escasez del recurso acuífero, y como alivio para esta situación se construyó el acueducto Mexicali-Tijuana y el de Valle de Guadalupe-Ensenada.

En la vertiente del mar de Cortés o golfo de California el clima es desértico extremoso con lluvias poco abundantes en el año. En la vertiente del océano Pacífico el clima es cálido, semiseco o estepario; con lluvias en invierno, mientras que en la parte media-sur del estado el clima es desértico.

Mexicali es la capital del estado, así como también lo es un cruce fronterizo con los Estados Unidos de Norteamérica.

Lo anterior se demuestra con la presente investigación, ya que al diseñar la muestra se planeó un número idéntico de encuestas a realizar en el norte, centro y sur de nuestro país; sin embargo, ante la realidad los migrantes en situación migratoria irregular en tránsito se encuentran en el norte del país y en el caso particular y para efectos de la investigación en Mexicali, Baja California, y es precisamente en esta frontera donde convergen los migrantes en situación migratoria irregular que vienen del sur y los migrantes propios de la región.

Marco normativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, tercer párrafo, adicionado el 8 de mayo de 2020, establece: “[...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará...”, pero no existe una ley reglamentaria específica

en esta materia; así como las normas internacionales mandatan el derecho a la alimentación para los migrantes, independiente de su calidad administrativa de regular o irregular.

En tanto la Ley de Migración vigente en su Capítulo VI, De los derechos de los alojados en las estaciones migratorias, artículo 107, fracción II, establece:

CAPÍTULO VI

De los derechos de los alojados en las estaciones migratorias

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

- I. ...
- II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición, como personas de la tercera edad y mujeres embarazadas, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria. Asimismo, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya prescrito al alojado, se autorizarán dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten;

El Reglamento de la Ley de Migración en su artículo 226, fracción XIV, establece “recibir durante su estancia un espacio digno, tres alimentos al día y enseres básico de aseo personal”.

El 8 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo sobre las normas para el funcionamiento sobre las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, en las cuales las autoridades están obligadas a administrar dietas especiales de alimentación. Aunado a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) realizó el informe “Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México”, que refleja la problemática de los migrantes, en forma específica la falta de dinero para comprar alimentos, arrojando como resultado que el 65.6% padeció de falta de alimentos.

A mayor abundancia, claridad y de explorado derecho, los alimentos son considerados tanto a nivel nacional como internacional un derecho humano, por lo que es pertinente transcribir el criterio jurídico y la justificación emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito de nuestra máxima autoridad jurisdiccional la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro:

MIGRANTES. LAS AUTORIDADES TIENEN LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR SU DERECHO HUMANO A LA DIGNIDAD, PROPORCIONANDO REFUGIO Y ALIMENTOS ADECUADOS EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS.

Criterio jurídico: Cuando la autoridad migratoria determine que un migrante debe quedar bajo su responsabilidad material y directa, la estancia supervisada debe ser en condiciones aceptables de alimentación, vestido, salud, higiene, esparcimiento y comunicación, así como contar con espacios adecuados, libres de hacinamiento y con privacidad entre mujeres y hombres.
Justificación: El artículo 1º. de la Constitución General estable-

ce que es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y prevé la correlativa obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el “Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo de la detención” de 2019, destaca que uno de los factores que interfieren con el respeto al derecho de trato digno de las personas alojadas en los recintos migratorios es el hacinamiento; por tanto, el derecho al trato digno implica la necesidad de contar con lugares adecuados donde se tenga, además de espacio suficiente, alimentos, dormitorios, baños, acceso a actividades recreativas e higiene óptimas para que las personas que extraordinariamente deban ser alojadas desarrollen su vida con respeto a su dignidad, en tanto se resuelve su situación migratoria; derechos que recoge el artículo 107 de la Ley de Migración. Así, de mantenerse a las personas migrantes sin los elementos señalados para una estancia adecuada, sería tanto como permitir la violación a los derechos humanos establecidos tanto en el marco jurídico nacional como en el internacional, lo que es incompatible con el respeto a su libertad.³

³Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Febrero de 2023, Tomo IV, México, p. 3723.

III. Resultados obtenidos

Especificación y operacionalización de variables

La mayor problemática para obtener información sobre las propias expectativas de los migrantes en situación migratoria irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos es cómo delimitar una muestra que tenga carácter científico, ante un escenario de una población a encuestar que no quiere ser identificada dentro del país, y por lo mismo se carece de datos oficiales de la migración irregular que atraviesa o permanece en el país. Por lo que se hace necesario recordar a Villoro Toranzo en su obra *Metodología del Trabajo Jurídico*, donde establece:

Hay el peligro de confundir lo esencial con lo accidental. Un trabajo no es científico: porque tenga muchas citas; porque manifieste mucha erudición; porque sea de materia árida; porque emplea palabras técnicas o raras.

Estos son aspectos accidentales que pueden (y a veces deben) encontrarse en un trabajo científico, pero lo científico no consiste en esos aspectos.

El trabajo científico se caracteriza: 1) por el control metódico de las afirmaciones; 2) por la crítica seria y desapasionada de las posibles hipótesis de solución; y 3) por la búsqueda de conocimientos nuevos.

El trabajo científico es fruto del hábito científico del pensamiento que consiste en la observación perspicaz y serena, en la rebusca de explicaciones razonables para lo observado, en la formulación de hipótesis de trabajo y, sobre todo, en la verificación de éstas.⁴

⁴Miguel Villoro Toranzo, *Metodología del Trabajo Jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho*, Limusa Noriega Editores, México, 2006, p. 7.

Y precisamente en la búsqueda de conocimientos nuevos es donde reside esta obra global, no de citar las excelsas ideas de los eruditos en la materia, que no está de más, sino de hacer valer los deseos y opiniones de aquellos que no desean ser identificados, es decir, de visualizar a las personas en situación migratoria irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos y, presentar esos deseos y opiniones a la máxima autoridad legislativa.

De los aspectos a revisar, en el presente proyecto se consideraron las siguientes variables: educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad Social y protección social, que dieron como resultado los indicadores necesarios para la elaboración del instrumento a utilizar. A continuación, se presenta la tabla 1.

Tabla 1.
Operacionalización de variables del apartado Protección Social

Variable	Dimensiones consideradas	
	Alimentación	Apoyo para obtener alimentos
		Consideración de la comida
		Conoce de apoyo para obtener alimentos
		Expectativa sobre su alimentación
Protección social	Calidad de vida	Está mejor aquí que en su país de origen
		Por qué medio tiene acceso a información
		Posibilidades de comunicación con autoridades
		Participación en defensa de los derechos sociales
		Forma de participación en defensa de los derechos sociales

FUENTE: Elaboración propia.

Si bien se muestran los resultados obtenidos de las dimensiones consideradas de la variable de protección social, para efectos del anteproyecto de iniciativa de ley solo me limitaré a la alimentación.

La Real Academia Española define etimológicamente la palabra *alimento*: “deriva del latín *alimentum*, der. de alere alimentar, así como m. conjunto de sustancias que los seres vivos comen o beben para subsistir”.⁵

La connotación legal de alimentos a que se refiere el Código Civil para el Estado de Baja California, en su numeral 305 cito:

Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en caso de enfermedad. Respecto de las personas menores de dieciocho años de edad, se comprende por alimentos, además, los gastos necesarios para la educación básica obligatoria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.⁶

Es preciso señalar las anteriores definiciones a efecto de no caer en confusión y precisar que el vocablo alimentos en esta investigación se refiere al significado dado por la Real Academia Española y, por ser el que se utiliza en los centros de apoyo a migrantes.

⁵ Real Academia Española, España, 2023, en: <https://dle.rae.es/alimento?m=form>, consultado el 15 de octubre de 2023.

⁶ Código Civil para el Estado de Baja California, artículo 305.

Resultados

Una vez realizada la generación de las distribuciones, tabulaciones y frecuencias se obtuvieron los siguientes resultados.

En caso de recibir algún tipo de alimentación en su trabajo o un centro de apoyo a migrantes: ¿Cómo considera que es en general la comida que le proporcionan?

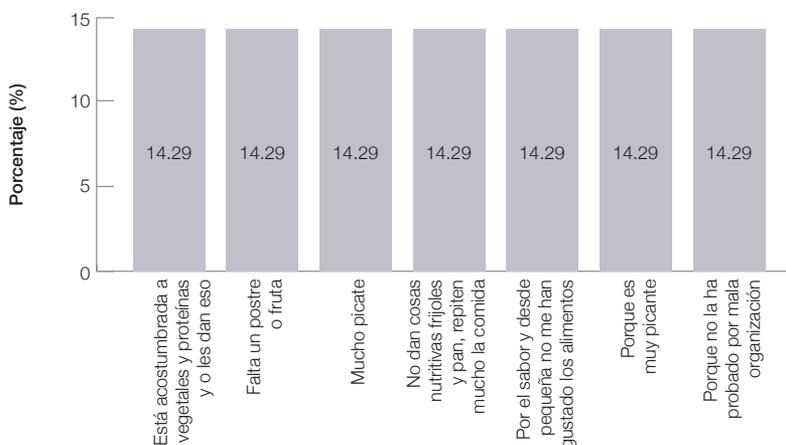
- a. Está en buen estado (está dentro de la fecha de caducidad)
- b. Es agradable
- c. Es nutritiva
- d. Es suficiente
- e. No le gusta, ¿por qué? _____
- e. Es insuficiente

En relación con la respuesta e, solamente contestaron siete encuestados que representan el 2%, por lo que se obtuvieron siete respuestas diversas, es decir, cada uno de los encuestados que representan el 0.3% contestó estar acostumbrado a vegetales y proteínas y no les dan eso: falta un postre o fruta; mucho picante; no tan cosas nutritivas, frijoles y pan, repiten mucho la comida; por el sabor y desde pequeña no me han gustado los alimentos; porque es muy picante y, porque no la ha probado por mala organización.

Tabla 2.
En caso de recibir algún tipo de alimentación en su trabajo o un centro de apoyo a migrantes, ¿por qué no le gusta la comida?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Está acostumbrada a vegetales y proteínas y no les dan eso	1	0.3	14.3	14.3
	Falta un postre o fruta	1	0.3	14.3	28.6
	Mucho picante	1	0.3	14.3	42.9
	No tan cosas nutritivas frijoles y pan, repiten mucho la comida	1	0.3	14.3	57.1
	Por el sabor y desde pequeña no me han gustado los alimentos	1	0.3	14.3	71.4
	Porque es muy picante	1	0.3	14.3	85.7
	Porque no la ha probado por mala organización	1	0.3	14.3	100.0
	Total	7	2.0	100.0	
Perdidos	Sin datos	350	98.0		
	Total	357	100.0		

Gráfica 1.
En caso de recibir algún tipo de alimentación en su trabajo o un centro de apoyo a migrantes, ¿por qué no le gusta la comida?



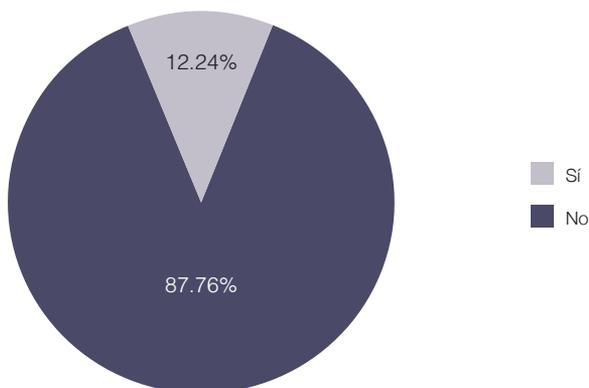
En cuanto a la pregunta: ¿Conoce de algún apoyo (beca, programa) para obtener alimentos para usted o su familia?

De los 357 encuestados, 22 que representan el 6.2% no contestaron; 294 que equivale al 82.4% dijo que no, solamente 41 encuestados que representan el 11.5% dijeron que sí.

Tabla 3.
¿Conoce de algún apoyo (beca, programa) para obtener alimentos para usted o su familia?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Sí	41	11.5	12.2	12.2
	No	294	82.4	87.8	100
	Total	335	93.8	100	
Perdidos	Sin datos	22	6.2		

Gráfica 2.
¿Conoce algún apoyo (beca, programa) para obtener alimentos para usted o su familia?



Respecto a la calidad de vida se hizo la pregunta: ¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a:

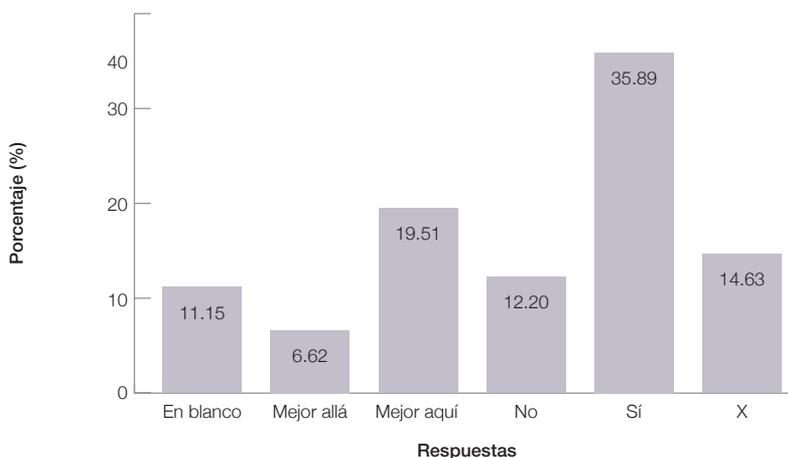
- a) Vivienda
- b) Trabajo
- c) Educación
- d) Salud
- e) Seguridad social

De los encuestados, 32 (9%) dejaron en blanco; 19 (5.3%) dijeron que mejor allá; 56 (15.7%) dijeron que mejor aquí, 35 (9.8%) dijeron que no, 103 (28.9%) dijeron que sí, 42 (11.8%) dijeron X, dando un total de 287 encuestados, que representan el 80.4%. De los 70 encuestados restantes (19.6%) no se obtuvieron datos.

Tabla 4.
¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Vivienda

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	En blanco	32	9.0	11.1	11.1
	Mejor allá	19	5.3	6.6	17.8
	Mejor aquí	56	15.7	19.5	37.3
	No	35	9.8	12.2	49.5
	Sí	103	28.9	35.9	85.4
	X	42	11.8	14.6	100
	Total	287	80.4	100	
Perdidos	Sin datos	70	19.6		
Total		357	100		

Gráfica 3.
¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Vivienda



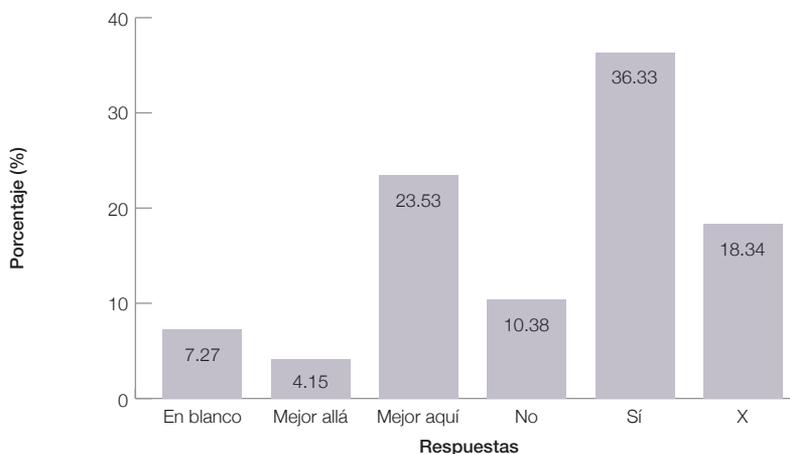
De los encuestados, 21 (5.9%) dejaron en blanco; 12 (3.4%) dijeron que mejor allá; 68 (19%) dijeron que mejor aquí, 30 (8.4%) dijeron que no, 105 (29.4%) dijeron que sí y 53 (14.8%) dijeron X, dando un total de 289 encuestados que representan el 81% y los 68 encuestados restantes (19%) sin datos.

Tabla 5.
¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Trabajo

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	En blanco	21	5.9	7.3
	Mejor allá	12	3.4	4.2
	Mejor aquí	68	19.0	23.5
	No	30	8.4	10.4
	Sí	105	29.4	36.3
	X	53	14.8	18.3
	Total	289	81.0	100.0
Perdidos	Sin datos	68	19.0	
Total		357	100.0	

Gráfica 4.

¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Trabajo



De los encuestados, 64 (17.9%) dejaron en blanco; 26 (7.3%) dijeron que mejor allá; 42 (11.8%) dijeron que mejor aquí, 27 (7.6%) dijeron que no, 103 (28.9%) dijeron que sí, 10 (2.8%) dijeron X, dando un total de 272 encuestados que representan el 76.19% y los 85 encuestados restantes que representan el 23.8% sin datos.

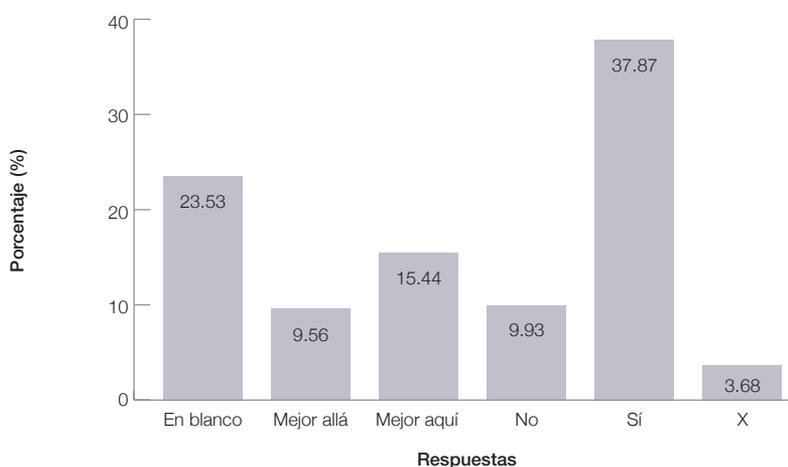
Tabla 6.

¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Educación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	En blanco	64	17.9	23.5	23.5
	Mejor allá	26	7.3	9.6	33.1
	Mejor aquí	42	11.8	15.4	48.5
	No	27	7.6	9.9	58.5
	Sí	103	28.9	37.9	96.3
	X	10	2.8	3.7	100.0
	Total	272	76.2	100.0	
Perdidos	Sin datos	85	23.8		
Total		357	100.0		

Gráfica 5.

¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Educación

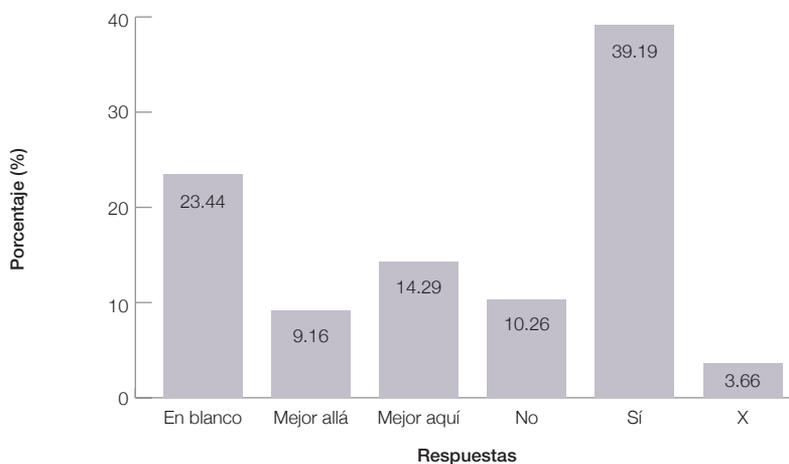


Del total de encuestados, 64 (17.9%) dejaron en blanco; 25 (7.0%) dijeron que mejor allá; 39 (10.9%) dijeron que mejor aquí, 28 (7.8%) dijeron que no, 107 (30%) dijeron que sí y 10 (2.8%) dijeron X, dando un total de 273 encuestados que representan el 76.5% y los 84 encuestados restantes que representan el 23.5% sin datos.

Tabla 7.

¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Salud

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	En blanco	64	17.9	23.4
	Mejor allá	25	7.0	9.2
	Mejor aquí	39	10.9	14.3
	No	28	7.8	10.3
	Sí	107	30.0	39.2
	X	10	2.8	3.7
	Total	273	76.5	100.0
Perdidos	Sin datos	84	23.5	
Total		357	100.0	

Gráfica 6.**¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Salud**

De los encuestados, 69 (19.3%) dejaron en blanco; 22 (6.2%) dijeron que mejor allá; 46 (12.9%) dijeron que mejor aquí, 28 (7.8%) dijeron que no, 97 (27.2%) dijeron que sí y 5 (1.4%) dijeron X, dando un total de 267 encuestados que representan el 74.8% y los 90 encuestados restantes que representan el 25.2% sin datos.

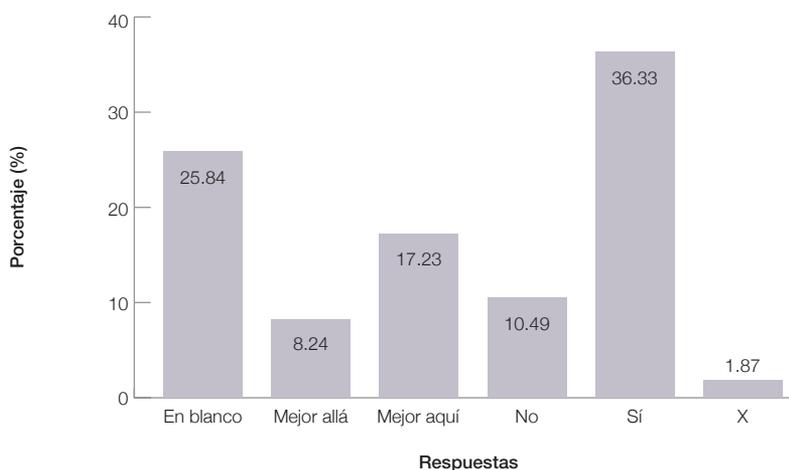
Tabla 8.**¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Seguridad social**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	En blanco	69	19.3	25.8
	Mejor allá	22	6.2	8.2
	Mejor aquí	46	12.9	17.2
	No	28	7.8	10.5
	Sí	97	27.2	36.3
	X	5	1.4	1.9
	Total	267	74.8	100.0
Perdidos	Sin datos	90	25.2	
Total	357	100.0		

De los resultados obtenidos de los encuestados se infiere que los migrantes –el 61.8%– no considera que existe mejor seguridad social en México, en contraposición del 34.1 % que contestó que es mejor aquí.

Gráfica 7.

¿Está mejor aquí que en su país de origen? En cuanto a: Seguridad social



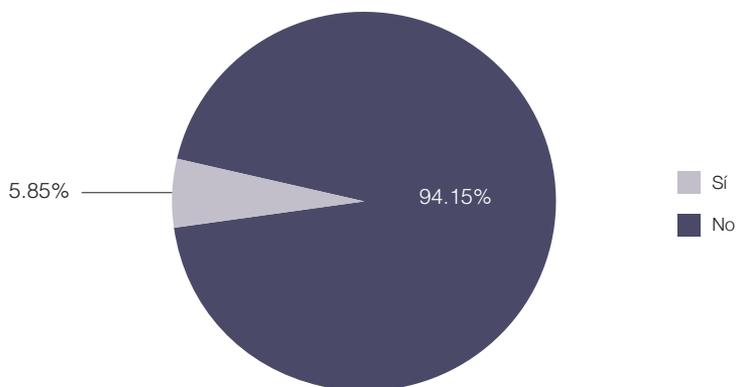
En cuanto a la pregunta: ¿Ha participado o participa en la defensa de los derechos sociales para migrantes o bien ha impulsado alguna iniciativa para mejorarlos? De los 357 encuestados, 15 (4.2%) no contestaron. 322 (90.2%) dijeron que no y solamente 20 (5.6%) dijeron que sí.

Tabla 9.
En su estancia en México, ¿Ha participado o participa en la defensa de los derechos sociales para migrantes o bien ha impulsado alguna iniciativa para mejorarlos?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Sí	20	5.6	5.8	5.8
	No	322	90.2	94.2	100.0
	Total	342	95.8	100.0	
Perdidos	Sin datos	15	4.2		
Total		357	100.0		

Con base en la tabla 9 podemos verificar que existe muy bajo nivel de participación en la defensa de los derechos sociales para migrantes, y menos para impulsarlos, lo que resulta alarmante en referencia a la poca conciencia por parte de los mismos migrantes en estos temas.

Gráfica 8.
En su estancia en México, ¿Ha participado o participa en la defensa de los derechos sociales para migrantes o bien ha impulsado alguna iniciativa para mejorarlos?



Respecto a los 15 encuestados que contestaron que sí, también señalaron cuál es la manera en la que participan o han participado.

- a) Participación en mítines
- b) Participación en asambleas comunitarias
- c) Participación en iniciativas propuestas por las casas de migrantes
- d) Participación con asociaciones civiles o religiosas

De los 20 encuestados que representan el 5.6% del total contestaron que sí; algunos señalaron varias formas de participación dando un total de 27, a saber:

Tres encuestados (.8%) señalaron su participación en mítines, 1 (.3%) señaló su participación en mítines, movimientos de liberación social, 3 (.8%) señalaron su participación en asambleas comunitarias, 7 (2%) señalaron su participación en iniciativas propuestas por las casas de migrantes y 5 (1.4%) señalaron su participación con asociaciones civiles o religiosas. Cabe mencionar que un encuestado de los siete que señalaron su participación en iniciativas propuestas por las casas de migrantes manifestó con testimonios para que no lo vean como una amenaza.

Asimismo, dentro del grupo de 5 encuestados que indicaron su participación con asociaciones civiles o religiosas, 1 (.3%) señaló que está en espera de que lo reciban en un albergue diocesano, solo tiene 6 días en el país; 1 (.3%) señaló grupos no organizados, 1 (.3%) señaló que le gustaría y, por último, 1 (.3%) señaló que si participara lo sacarían del albergue, lo mandarían matar.

Tabla 10.
En caso afirmativo, puede indicar; ¿cuál es la manera
en la que participa o ha participado?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	a) Participación en mítines	3	.8	11.5
	a) Participación en mítines, movimiento de liberación social	1	.3	3.8
	b) Participación en asambleas comunitarias	3	.8	11.5
	c) Participación en iniciativas propuestas por las casas de migrantes	7	2.0	26.9
	Con testimonios para que no los vean como una amenaza	1	.3	3.8
	d) Participación con asociaciones civiles o religiosas	5	1.4	19.2
Válido	Está en espera de que lo reciban en el albergue diocesano, solo tiene 6 días en el país	1	.3	3.8
	Grupos no organizados	1	.3	3.8
	Le gustaría	1	.3	3.8
	Si participara, lo sacarían del albergue, lo mandarían matar	1	.3	3.8
	Tiene intenciones de participar debido a la violación de sus derecho en Guatemala, Nicaragua y otros países de tránsito	1	.3	3.8
	Tiene la intención de participar en las actividades, pero no sabe de los movimientos	1	.3	3.8
	Total	26	7.3	100.0
Perdidos	Sin datos	328	91.9	
	No aplica	3	.8	
	Total	331	92.7	
Total	357	100.0		

En concordancia con los resultados arrojados en la tabla y gráfica anteriores, la mayoría ha participado en la defensa de sus derechos por medio de iniciativas en las mismas casas mi-

grantes, que es donde tienen más contacto, así como en asociaciones civiles y en asambleas comunitarias. Esto demuestra que en los lugares donde tienen el primer apoyo o contacto presentan ideas o planes para defender sus derechos.

Resulta imposible cerrar el capítulo sin antes compartir otra mirada de los migrantes:

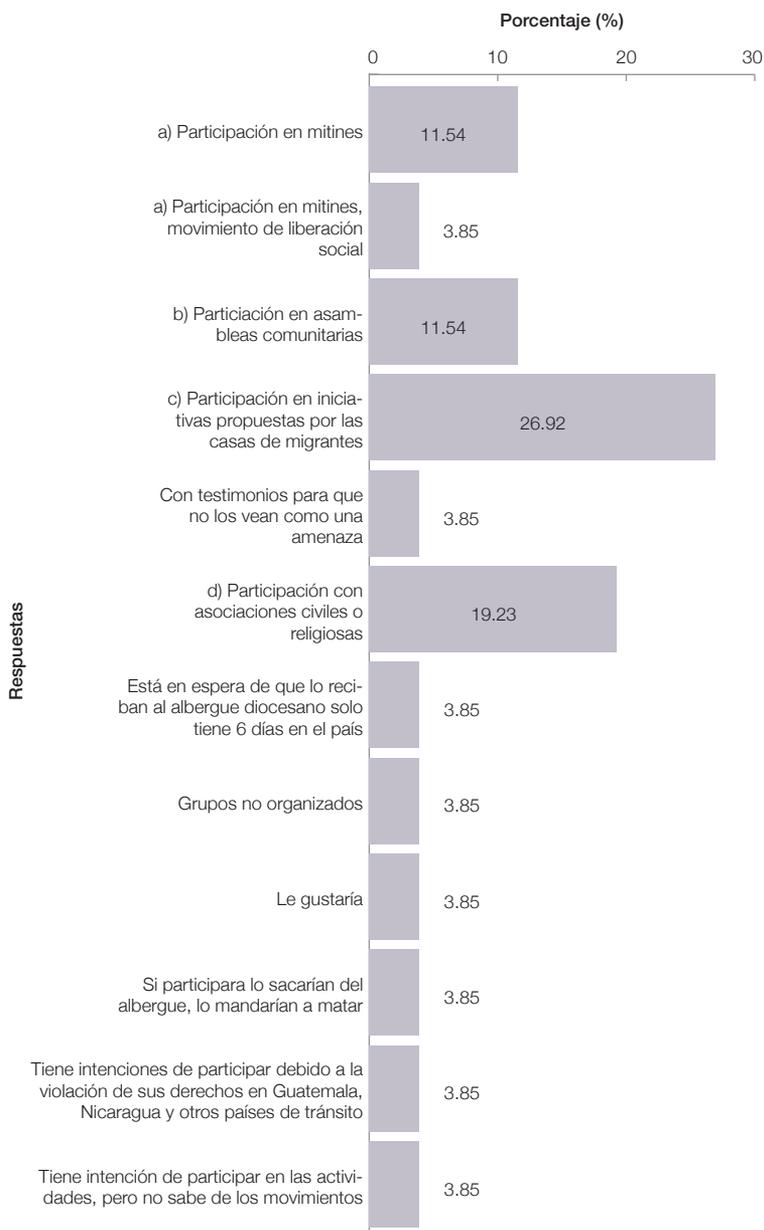
Las otras historias del Título 42. NOGALES, ARIZONA.- Es mediodía y el sol abrasa en la frontera. El muro se calienta más que los ánimos. Pero incluso así, en una tarde de mayo, tres años después de la pandemia, hay parejas que se burlan del alambre de púas y se tocan los dedos a través de las mallas y los afilados fierros. Se acarician poquito y despacito porque no se pueden abrazar.

Están en el mismo territorio en dos países distintos. Están en Nogales, ella en Arizona y él en Sonora, separados por unos 30 centímetros de cerco y un abismo de divisionismo político. Están solos en una frontera de cientos de kilómetros. Los agentes de la Patrulla Fronteriza los ven una y otra vez al hacer sus recorridos cerca de la garita de abajo, la DeConcini. Uno de los agentes hace una reverencia para saludar a la chica, a quien se le sube el corazón al cuello de los nervios; le sonrío y ella recupera la respiración. La dejan ser. Y así pasan dos turnos.

Al caer el sol, los novios se despiden con la promesa de volver a encontrar en el mismo sitio dos semanas después. Ya les falta menos para volver a estar juntos. Él espera que llegue el turno de su cita para el asilo y ella solo aguarda por él.

Esas son las historias del Título 42 que no leemos en los medios. Ella llegó de Venezuela antes de la pandemia, cruzó por el desierto y se quedó. Él la alcanzaría después, pero lo frenó la pandemia y tiene más de 2 años viviendo en una patria que no

Gráfica 9.
En caso afirmativo, puede indicar; ¿cuál es la manera
en la que participa o ha participado?



es suya, en una ciudad en la que trabaja de lo que puede y vive con otros ocho que esperan a que se abra la frontera.

No son los únicos. En la frontera de Arizona y Sonora hay cientos, quizá miles de migrantes, esperando cruzar a Estados Unidos a través de un puerto de entrada. Quieren ser admitidos, inspeccionados y aceptados. Mientras, se han instalado en ciudades que —a bien o mal— les han dado una acogida. Rentaron departamentos, trabajan y hasta se han acostumbrado a vivir en México. Son parte de una sociedad ahora multicultural y más vibrante, una en donde no querían quedarse y ahora no saben si quieren irse. Se camuflan. No son parte de los records. No piden ayuda ni hacen tratos. Son una sombra en un país lleno también de oscuros. Le tienen miedo al narco. No están hacinados junto al muro. Solo lo visitan cuando tienen una cita, si acaso. Están en una línea virtual y otros, los que no han podido apartar un espacio en la aplicación, se forman en un cuaderno de un gestor que dijo les ayudará a conseguir un sitio.

Estas son las historias silenciosas de unas restricciones fronterizas que llegaron a su fin con escándalo. No son una ola ni una invasión; no son una crisis. Son las otras caras de la migración rota, obsoleta, pero irónicamente esperanzadora.⁷

IV. Conclusiones

Primera: La complejidad de la problemática de las personas en situación migratoria irregular en tránsito en los Estados Unidos Mexicanos lo más probable es que aumente, por lo

⁷ Maritza L. Félix, *Las otras historias del Título 42. Nogales, Arizona. Cruzando Líneas, La Voz de la Frontera*, Organización Editorial Mexicana, martes 23 de mayo, año LIX, No. 21,147, México, 2023, p. 19.

que el Estado mexicano debe diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el cumplimiento de la obligación alimentaria por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Segunda: Al constituir las personas en situación migratoria irregular en tránsito un conglomerado heterogéneo en sus raíces culturales, sociales, económicas, deben ser estudiadas a profundidad para poder proporcionar alimentos de acuerdo con su comportamiento alimentario.

Tercera: Conocer una de las fronteras más recurrentes por los migrantes en situación irregular en tránsito por los Estados Unidos Mexicanos, como la del estado de Baja California, les ayudará a programar sus arribos por el clima extremo de la región.

Cuarta: Para aquellos migrantes en situación irregular que deseen permanecer en el estado de Baja California, tener un conocimiento general sobre la división política del territorio les permitirá contar con opciones para su eventual estancia.

Quinta: El conocimiento del marco normativo en general y del Reglamento de la Ley de Migración relacionados con las personas en situación migratoria irregular les permitirá gozar de sus derechos en general y del derecho humana a la alimentación en particular.

Sexta: Se cumplió con el objetivo del presente capítulo al elaborar un proyecto de iniciativa de reforma de ley, que transmita la voluntad de las personas en situación migratoria irregular, específicamente en cuanto al derecho humano a la alimentación.

V. Propuesta legislativa

Presidente de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión

P R E S E N T E

La suscrita _____, me permito someter a la consideración de ese H. Pleno Camaral la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo de la Ley de Migración, con fundamento en la siguiente:

Exposición de motivos

Según la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) para el año 2020 había aproximadamente 281 millones de migrantes, lo que equivale al 3.6% de la población mundial. En la actualidad hay nuevos flujos de migración, donde países de origen o de tránsito se han convertido en países de destino, y precisamente los Estados Unidos Mexicanos es uno de esos países y en particular las entidades federativas del norte, por ser frontera con los Estados Unidos de Norteamérica.

Según Tomás Diosdado, administrador del albergue Alfa y Omega: “En la última semana se ha registrado un incremento de migrantes que llegan a Mexicali, principalmente a través de la central de autobuses, donde llegan 4 camiones adicionales al día”.⁸

⁸Yerson Martínez, “Confirman aumento en flujo de migrantes”, *La Voz de la Frontera*, Organización Editorial Mexicana, martes 9 de mayo, año LIX, núm. 21, 133, México, 2023, p. 1.

Dado lo anterior existen condiciones que pueden y deben actualizarse como mejorar en la Ley de Migración vigente lo referente a la alimentación, procurando que esta cumpla con las expectativas de estar lo más apegada posible a sus costumbres, usos y tradiciones.

Considerandos

Que además de cumplir responsablemente con los compromisos internacionales como es entre otros el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular celebrado en Marrakech, Marruecos, los días 10 y 11 de diciembre de 2018.

En un planeta que produce suficientes alimentos para todos, las estadísticas de desnutrición son alarmantes e incoherentes: en el mundo, en menores de cinco años 149.2 millones sufren desnutrición crónica por baja talla, 45 millones tienen emaciación y 40 millones sobrepeso.

La alimentación es un derecho humano fundamental, y la falta de acceso a una dieta adecuada afecta a millones de personas. La erradicación del hambre y la promoción de una alimentación sana y sostenible son metas clave de la Agenda 2030 de la ONU. El Día Mundial de la Alimentación (16 de octubre de cada año) es un recordatorio de la necesidad de abordar estos problemas y de tomar medidas concretas para lograr un mundo donde todos tengan acceso a alimentos suficientes y nutritivos siendo crucial en la niñez y, por ende, en el futuro de nuestra sociedad.

En México hay más de 10 millones de niños menores de 5 años de los cuales 4.1 por ciento presentan desnutrición por baja talla. Sabemos que el Desarrollo Infantil Temprano es una

fase crítica en la vida de un ser humano. Durante los primeros años, los cimientos se establecen no solo para la salud física, sino también para el desarrollo cognitivo y socioemocional. La nutrición adecuada en esta etapa es esencial, ya que proporciona los nutrientes necesarios para un crecimiento saludable, tanto físico como mental... El desarrollo infantil óptimo es un componente esencial para construir un futuro mejor. Invertir en la nutrición y en la alimentación adecuada de los más jóvenes es una inversión en la prosperidad de nuestras comunidades y naciones. Los gobiernos, empresas y la sociedad en su conjunto debemos unirnos para abordar estos desafíos de manera efectiva.⁹

Que los Estados Unidos Mexicanos como país responsable ante los foros internacionales, nacionales y locales han tratado de cumplir con los compromisos contraídos a través del orden jurídico, con una fuerte raigambre en los derechos humanos de los migrantes.

Que la Ley de Migración vigente establece:

CAPÍTULO VI

De los derechos de los alojados en las estaciones migratorias

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

III. ...

IV. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Institu-

⁹ Priscila de Anda, Día Mundial de la Alimentación. *La Voz de la Frontera*, Organización Editorial Mexicana, lunes 16 de octubre, año LX, núm. 21, 292, México, 2023, p. 19.

to deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición, como personas de la tercera edad y mujeres embarazadas, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria. Asimismo, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya; prescrito al alojado, se autorizarán dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten;

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa de reforma y adición a la fracción II del artículo 107 de la Ley de Migración.

PROYECTO DE DECRETO

Único: Se reforma y adiciona la fracción II del artículo 107 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 107.- Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

- I. [...]
- II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada **y procurando cumplir con las costumbres, usos y tradiciones alimenticias del país que provenga...**
- II. [...]

Artículo transitorio

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

VI. Fuentes de investigación

Comisión Nacional de los Derechos Humanos CNDH, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas en tránsito por México*, Ciudad de México: CNDH, 2018.

De Anda, Priscila. Día Mundial de la Alimentación. *La Voz de la Frontera*, Organización Editorial Mexicana, lunes 16 de octubre, año LX, núm. 21, 292, México, 2023, p. 19.

Delaney, John, *Learning legal reasoning*, John Delaney Publications, 3^a ed., Nueva York, 2006, pp. 15-16.

Félix, Maritza L., Las otras historias del Título 42. Nogales, Arizona. Cruzando Líneas, *La Voz de la Frontera*, Organización Editorial Mexicana, martes 23 de mayo, año LIX, núm. 21, 147, México, 2023, p. 19.

Fonseca Díaz, Andrés, “Arte, ciencia y tecnología: una interfaz para crear mundos posibles”, en *Itinerario Educativo*, año XXVI, núm. 59, Enero-Junio, 2012, p. 121.

Martínez, Yerson, “Confirman aumento en flujo de migrantes”, en *La Voz de la Frontera*, Organización Editorial Mexicana, martes 9 de mayo, año LIX, núm. 21, 133, México, 2023, p. 1.

Real Academia Española, España, 2023, en: <https://dle.rae.es/alimento?m=form>, consultado el 15 de octubre de 2023.

Sosa y Silva García, Yolanda, y Lacavex Berumen, María Aurora de la Concepción, “In defense of human rights of indigenous people”, *US-China Law Review*. vol. 7, núm. 1, enero, Libertyville, IL: David Publishing, Estados Unidos, 2010, p. 21.

Villoro Toranzo, Miguel, *Metodología del Trabajo Jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho*, Limusa Noriega Editores, México, 2006, p. 7.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Migración.
- Reglamento de la Ley de Migración.
- Código Civil para el Estado de Baja California.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Febrero de 2023, Tomo IV, México, p. 3723.

Fuentes vivas

Aplicación de 357 encuestas aplicadas a migrantes en situación migratoria irregular en tránsito en los Estados Unidos Mexicanos.

Principales conclusiones de la obra

En esta obra analizamos a fondo la protección social participativa para migrantes en México, una temática que trasciende fronteras y demanda atención especializada, y abordamos la complejidad de la experiencia migratoria, destacando los desafíos únicos que enfrentan las personas en tránsito o en situación migratoria irregular en el país, así como la problemática que hay para lograr consolidar sus derechos sociales.

En ese contexto, presentamos las conclusiones derivadas de este estudio exhaustivo, para dar voz a los migrantes.

Protección social participativa

- a) Los mecanismos de participación se erigen como vehículos fundamentales que posibilitan la intervención ciudadana en la configuración de la agenda pública. Su propósito es forjar una sinergia entre la sociedad y la autoridad, propiciando la toma de decisiones colectivas sobre asuntos de relevancia social.

- b) La distinción clara entre la participación ciudadana y la participación social destaca su naturaleza divergente. Mientras la primera se reserva para los ciudadanos, respaldada por una institucionalización legal, la segunda se extiende a cualquier individuo, aunque su impacto se ve mermado al carecer de un respaldo normativo, diluyendo sus objetivos y resultados.
- c) La participación social, al otorgar voz a las personas migrantes en situación irregular, emerge como un mecanismo esencial para asegurar sus derechos humanos sociales. Actúa como un canal mediante el cual estas personas pueden exigir la protección y el reconocimiento de sus derechos por parte del Estado.
- d) La imperativa necesidad de fortalecer e institucionalizar la participación social en la normativa se presenta como una estrategia esencial. Este refuerzo contribuirá al reconocimiento de los derechos humanos sociales de grupos vulnerables, particularmente de aquellos marginados en el acceso a derechos fundamentales como el trabajo, la salud y la seguridad social, debido a diversas situaciones económicas, sociales, culturales y migratorias.
- e) Los cambiantes contextos sociales imponen la urgencia de establecer mecanismos adecuados que involucren a la población en las acciones estatales. Esto no solo cumple con las obligaciones del Estado para formar un Estado de derecho, sino que también satisface las necesidades de los grupos vulnerables. En este sentido, la participación social se erige como un elemento indispensable para escuchar y considerar las voces de la población beneficiaria de las acciones gubernamentales.

- f) En el marco legal, la participación emerge como un derecho humano respaldado por la Constitución y por acuerdos internacionales.
- g) Desafortunadamente, la participación social suele malinterpretarse al ser etiquetada exclusivamente como un derecho político. Esta estrecha asociación limita sus posibilidades y, al politizarla, surgen complicaciones jurídicas y prácticas. Además, al enlazarla directamente con la ciudadanía se menosprecian las diversas connotaciones, especialmente en el contexto de los migrantes.
- h) La falta de institucionalización de la participación social tiene dos caras: por un lado, destaca a los actores sociales como protagonistas, otorgando libertad y credibilidad al proceso; por otro lado, esta situación afecta la capacidad de conferir fuerza legal a procesos que surgen de forma natural en la sociedad.
- i) Aunque instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a participar, también destaca la responsabilidad de los Estados para regular su ejercicio, haciendo hincapié en criterios de nacionalidad o residencia. La ausencia de precedentes en consultas o disputas sobre la participación de extranjeros presenta limitaciones evidentes para ejercer este derecho.
- j) La participación social se configura como un derecho humano en constante evolución, sujeto a interpretaciones restrictivas para ciertos sectores de la población. A pesar de estas limitaciones, cuenta con el reconocimiento internacional que va más allá de ser solo una prerrogativa convencional, siendo un estímulo para que los Estados trabajen activamente en su implementación efectiva.

Desde una óptica de la materialización de los derechos sociales de las personas migrantes en situación migratoria irregular podemos establecer lo siguiente:

Salud

- a) Existe una discrepancia evidente entre el discurso oficial que respalda el derecho a la salud de la población migrante, basado en el marco jurídico nacional e internacional, y la práctica administrativa que resulta ser excluyente y restrictiva para dicha población. Aunque hay instrumentos legales y acciones concretas que aseguran el acceso a la salud para migrantes, los obstáculos administrativos y presupuestales complican su ejercicio efectivo. En resumen, las autoridades migratorias mexicanas oscilan entre un discurso humanista y una práctica restrictiva en cuanto al derecho a la salud de los migrantes.
- b) Adoptamos la postura de la Suprema Corte de Justicia que sostiene que el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales de personas migrantes carece de significado, si no cuentan con los medios necesarios para ejercerlos efectivamente. El Estado tiene la responsabilidad de eliminar obstáculos, ya sea de manera legal o real, que limiten el acceso de los migrantes a sus derechos fundamentales. La garantía del derecho a la salud implica la obligación del Estado de *remover* los obstáculos para que los individuos puedan disfrutar y ejercer ese derecho.
- c) Es crucial que en el diseño de la política migratoria se consideren estos aspectos para abordar de manera inte-

gral los problemas, evitando soluciones fragmentadas. Siguiendo la perspectiva de la Corte, en la formulación y la ejecución de políticas migratorias, las autoridades deben proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes sin discriminación, siguiendo el principio de igualdad como norma fundamental.

Educación

- a) La educación se presenta como un desafío persistente, ya que mientras persista la percepción de que hay seres humanos de naturaleza diferente, como la población en situación de migración irregular, se dificulta avanzar hacia la igualdad fundamental para la ciudadanía y, con ello, hacia el ejercicio efectivo del derecho igualitario de todos a la educación.
- b) Específicamente, en el ámbito escolar surgen obstáculos adicionales como la incertidumbre sobre la permanencia de los NNA en el ciclo escolar y la falta de documentación requerida, lo que lleva a evitar la inscripción a los cursos.
- c) La migración irregular, sus causas y consecuencias y las necesidades de la población migrante están en un proceso de denuncia para su visibilización, con la consiguiente atención a sus necesidades, particularmente respecto al derecho a la educación de los NNA.
- d) Es imperativo generar información oficial confiable en primera instancia para comprender la magnitud del desafío de proporcionar educación a la población de NNA

en condición de migración irregular. A partir de esto, deben replantearse las estrategias de política educativa para abordar de manera efectiva esta problemática.

- e) Se reconoce que existen otras necesidades más apremiantes para la población migrante que pueden superar la prioridad de recibir servicios educativos, por ejemplo, la seguridad física de las personas y la regularización de su situación migratoria pueden ser más cruciales que la obtención de servicios educativos.

Vivienda

- a) En el complejo panorama de la movilidad humana actual, México enfrenta diversas realidades sociales al ser un país que sirve de origen, tránsito, destino y retorno para las personas migrantes. En este contexto, los albergues para migrantes emergen como una opción que se asemeja al disfrute del derecho a una vivienda adecuada.
- b) Los albergues como espacios temporales actúan como lugares de acogida, ofreciendo condiciones similares a las de una vivienda al proporcionar refugio y seguridad a aquellos migrantes en tránsito por México, ya sea en espera de regularizar su situación migratoria o de completar su viaje hacia su destino final.
- c) La idea de aprovechar estos albergues se convierte en una estrategia de acogida transitoria para miles de migrantes. Aunque actualmente esta red de apoyo es gestionada por diversas agrupaciones sociales, como organizaciones religiosas, sociedad civil y organismos internacionales, ofreciendo hospedaje, alimentos, servicios médicos,

acompañamiento jurídico, información sobre derechos en México y recomendaciones de viaje es crucial que el marco normativo nacional garantice el ejercicio y la protección de este derecho social básico.

Seguridad social

- a) El otorgamiento del derecho a la seguridad social debe ser considerado de manera imperante como un derecho humano. Esto implica respetar el principio de universalidad que abarca a todo ser humano simplemente por el hecho de poseer esta calidad, sin importar características inherentes como la nacionalidad o la condición migratoria.
- b) A pesar de que tanto los instrumentos internacionales como la Constitución establecen el respeto a los derechos humanos sin discriminación, observamos que el Estado mexicano aborda de manera casi nula las necesidades de los migrantes en términos de seguridad social. Esto se deriva tanto de los problemas estructurales en el sistema de seguridad social mexicano como de la falta de voluntad política y la insuficiencia presupuestaria para atender a este sector vulnerable de manera específica.
- c) Aunque se han implementado programas de asistencia social para abordar la atención médica, estos carecen de una divulgación suficiente y transparencia en cuanto a la población atendida. Además, omiten otros elementos esenciales que forman parte de la seguridad social.
- d) Para lograr un impacto real en beneficio de la población migrante en situación irregular, es crucial modificar las

legislaciones pertinentes, lo que debe ir de la mano con una correcta difusión de la información entre el grupo beneficiado y con la sensibilización de los funcionarios públicos y la población en general. Este enfoque integral es esencial para garantizar una verdadera inclusión de la población migrante en los programas de seguridad social.

Trabajo

- a) Las personas en situación migratoria irregular en México enfrentan significativos desafíos para acceder al derecho al trabajo. Las barreras legales y administrativas, junto con estigmas sociales, limitan su participación en el mercado laboral formal. Esta situación no solo afecta su bienestar económico individual, sino que también contribuye a la creación de una mano de obra vulnerable y marginada.
- b) Se evidencia la necesidad urgente de establecer mecanismos efectivos de regularización y protección laboral para las personas migrantes en situación irregular. La falta de reconocimiento de su estatus migratorio conduce a una explotación laboral más frecuente, donde los empleadores pueden abusar de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes.
- c) La sensibilización y la educación son elementos cruciales para cambiar percepciones y actitudes hacia las personas migrantes en situación irregular en el ámbito laboral. La falta de conocimiento sobre sus derechos y contribuciones a la sociedad puede perpetuar prácticas discriminatorias. Es imperativo implementar cam-

pañías educativas tanto entre empleadores como en la sociedad en general para fomentar un entorno laboral inclusivo y respetuoso de los derechos humanos, independientemente del estatus migratorio.

Alimentación

- a) El análisis de la situación de las personas migrantes en situación migratoria irregular en México revela desafíos urgentes en el acceso a la alimentación. La complejidad de su situación, a menudo marcada por la falta de recursos y la vulnerabilidad, subraya la necesidad imperativa de intervención gubernamental. Es esencial que el gobierno mexicano implemente políticas y programas específicos que garanticen el acceso adecuado a alimentos para esta población, reconociendo la importancia fundamental de este derecho humano.
- b) Las políticas y los programas alimentarios deben ser diseñados considerando las distintas raíces culturales y prácticas alimentarias de esta población. La sensibilidad cultural es crucial para asegurar que las intervenciones respeten las preferencias alimentarias y promuevan la dignidad y el bienestar integral de los migrantes.
- c) La complejidad de la problemática requiere una respuesta integral que involucre a diferentes actores. La cooperación interinstitucional no solo facilitará la distribución eficiente de recursos, sino también promoverá la implementación de estrategias alimentarias más efectivas y sostenibles para las personas en situación migratoria irregular en México.

La importancia de garantizar la protección de las personas migrantes en situación migratoria irregular en México trasciende las fronteras de la justicia social y se erige como un imperativo ético y humanitario. Al reconocer y salvaguardar sus derechos fundamentales no solo se promueve la equidad y la inclusión, sino que se contribuye a la construcción de una sociedad más justa y compasiva.

La protección de estas personas vulnerables no solo es un acto de solidaridad, también es una manifestación concreta de nuestro compromiso con los principios universales de derechos humanos. En este empeño, se forja un camino hacia la erradicación de la discriminación y la creación de entornos donde la dignidad y la igualdad sean los pilares que sustenten la convivencia humana. La protección de las personas migrantes en situación irregular no solo es una necesidad moral, es una responsabilidad colectiva que define la humanidad de una nación.

En resumen, la expectativa de que las personas migrantes en situación migratoria irregular en tránsito por México contribuyan a la adaptación de las normas derivadas de acuerdos internacionales es un proceso de protección social participativa, que inicia con la exposición de sus necesidades y posibles acciones por parte de gobiernos y la sociedad civil. En un contexto donde el nuevo orden mundial es relevante, la globalización genera una expectativa que va más allá de esperar empleo y protección social en el país de destino. Para cumplir con esta expectativa, es necesario gestionar la migración a través de un enfoque de gobernanza que permita el diálogo con migrantes y comunidades receptoras, reconociendo la diversidad cultural y la diferencia como elementos inherentes a la identidad. El objetivo es mejorar las condiciones de vida

de las y los migrantes en México y el mundo, asegurando sus derechos humanos y protección social a través de la protección social participativa del grupo beneficiario para construir y supervisar el cumplimiento de la norma.

México se ha destacado como un país expulsor, de acogida y de tránsito de personas migrantes debido a su cercanía con Estados Unidos de América. Frente a este escenario, nuestro país ha tomado un rol importante en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, en específico de los derechos sociales ligados a la dignidad del individuo. Aunque algunos estados han implementado programas para el otorgamiento de prestaciones que derivan de derechos humanos sociales, la realidad es que los migrantes en situación irregular son personas sin voz ni representación, lo que les impide ejercer sus derechos en los países a los que arriban.

¿Cómo se pueden entender las necesidades de las personas en situación migratoria irregular si carecen de mecanismos que permitan darles voz? Para responder a este cuestionamiento, en esta obra se parte del concepto “protección social participativa”, que surge como un medio a través del cual se puede otorgar voz a las personas migrantes en situación irregular para incluirlas de forma activa en la formulación e implementación de políticas y programas destinados a materializar sus derechos sociales.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

