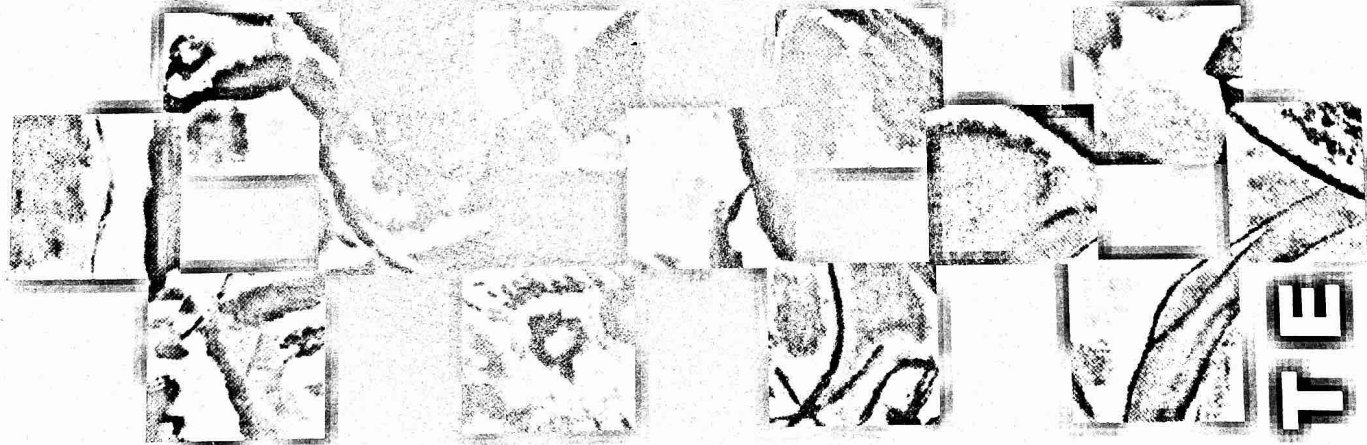
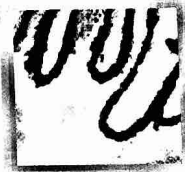




Revista Jurídica Estudiantil
del Departamento de Derecho
de la Universidad de Sonora
Año 2 No. 4



Siete
pacta Sunt Servanda

La inseguridad jurídica de los extranjeros detenidos en las estaciones migratorias en México

Lic. Ricardo A. Lagunes Gasca*

Introducción.

Expondré de manera sucinta los criterios de análisis del presente tema, en este orden de ideas:

Relevancia. Para efectos del presente análisis específicamente respecto del tiempo de detención de los extranjeros en una estación migratoria, decir, que la relevancia jurídica de la privación de libertad va más allá de los límites establecidos por la Constitución Mexicana, en cuanto a privación de libertad ante autoridad competente se refiere.

Viabilidad. A pesar de la escasez de fuentes escritas relacionadas con las estaciones migratorias y respecto al tiempo de detención de un extranjero en éstas, nuestro análisis parte de la interpretación de los artículos constitucionales que regulan el tiempo de detención de una persona ante autoridad competente, así como del Acuerdo emitido por la Secretaría de Gobernación para regular el funcionamiento de las estaciones migratorias.

Originalidad. Considero original el tema del presente ensayo, ya que en cuanto se refiere al plazo máximo por el cual un extranjero puede ser detenido en una estación migratoria, no es previsto por la Constitución, ni por la Ley de Población y su Reglamento, sino por un Acuerdo emitido por la Secretaría de Gobernación. Esto implica una violación a la Constitución y a los Derechos Humanos de los migrantes extranjeros asegurados.

Interés personal. El interés por el estudio de las estaciones migratorias, surge en mí, a raíz de la visita que realicé a una de ellas en la Ciudad de México, ubicada en la Delegación Iztapalapa. Asistí por invitación de una organización laical, el Instituto Secular Scalabriniano en México, integrado por cuatro luchadoras sociales misioneras, quienes realizan un trabajo de acompañamiento de los migrantes detenidos (mujeres y menores de edad) en las

estaciones migratorias. El primer encuentro con una estación migratoria es impactante, ya que tiene apariencia de cárcel (*de facto* lo es), y cuenta con un gran riesgo de seguridad. Uno puede encontrar allí personas de distintas nacionalidades, como por ejemplo: China, Rusia, Armenia, Irak, Etiopía, Eritrea, India, éstos son de los más alejados, pero hay países más cercanos como de Centro y Suramérica. Del Caribe los cubanos son mayoría, y aun imposible también se pueden encontrar estadounidenses y canadienses.

Antecedentes de las estaciones migratorias.

En 1942, aproximadamente a la mitad de la Segunda Guerra Mundial, México es sujeto de ataques bélicos en sus costas, por integrantes de los Países del Eje. El gobierno mexicano incautó los barcos procedentes de los países beligerantes, alemanes y en su mayoría italianos.

"En estas circunstancias, a fines de 1941 y en los primeros días de 1942, la Secretaría de Gobernación, en colaboración con el Ejército Mexicano, procedió a concentrar a los nacionales de los países del Eje (alemanes, italianos y japoneses) que habitaban en las costas y las fronteras para ubicarlos en ciudades del interior. Asimismo, fueron aprehendidos algunos presuntos espías alemanes y japoneses, de los cuales los considerados de menor peligrosidad fueron internados en Perote, Veracruz, en las Islas Marías o en una hacienda situada en el Estado de México. Estas medidas fueron adoptadas cuando México aún no se encontraba en guerra."²

Fue el 22 de mayo de 1942 que el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de ley, por la que se declaraba el estado de guerra. Ésta ley se promulgó y publicó el 2 de junio de 1942 en el *Diario Oficial* de la Federación, asimismo el decreto que aprobó la suspensión de garantías individuales. El Ejecutivo procedió a reglamentar esta

suspensión a través de la Ley de Prevenciones Generales, la cual se expidió y publicó el 13 de junio de 1942 en el *Diario Oficial* de la Federación.³

Por lo tanto, con la legislación de emergencia expedida durante la Segunda Guerra Mundial, se suspendieron las garantías individuales previstas en los artículos 11 y 14 constitucionales. De acuerdo al artículo 11 de la Ley Prevenciones Generales, el Ejecutivo tenía la facultad de determinar quien entraba y salía de la República Mexicana, así como a concentrar por tiempo indefinido a extranjeros, e incluso a nacionales, en lugares determinados. También estaba facultado para ocupar administrativamente los bienes, derechos reales o personales de los países enemigos o de sus nacionales.

El 13 de junio de 1942 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, la Ley Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo, además del Reglamento del artículo 8º de la misma ley. Mediante estos dos instrumentos jurídicos, el ejecutivo estaba facultado para crear un órgano que administrara los bienes de los enemigos y, con el producto de la venta de éstos, se sufragaban los gastos que originaban los centros de concentración donde permanecían los extranjeros, en su mayoría alemanes, italianos y japoneses.

Además de la expulsión de 30 extranjeros, por parte del C. Presidente Ávila Camacho en uso de la facultad concedida en el artículo 33 constitucional, hubo restricciones a la inmigración procedente de Europa; al efecto el Presidente Ávila Camacho en su informe de gobierno del 1 de septiembre de 1942 "...hizo alusión a otra acción concreta en contra de los extranjeros al afirmar que: 'en el ex Fuerte de Perote, Veracruz, quedó establecida la primera de las estaciones migratorias que se han proyectado dentro de la nueva política demográfica, y ahí se encuentran alojados los tripulantes de los barcos alemanes e italianos que fueron objeto de incautación, y otros extranjeros cuya calidad migratoria no ha sido posible determinar ...', 'Efectivamente, la orden de internar en Perote a los oficiales y tripulantes de los navíos incautados obedeció a la necesidad de evitar actos perjudiciales para la seguridad nacional, pero también constituye la primera referencia expresa a las estaciones migratorias en el país.'"

A raíz del conflicto armado se proyectó una nueva política demográfica y migratoria en México. Se establecieron las estaciones migratorias como los lugares donde serían destinados por tiempo indefinido los extranjeros pertenecientes a los países del Eje o que su calidad migratoria no hubiera sido posible determinar.

Fue hasta la Ley General de Población de 1974, en su artículo 74, que se hace mención expresa de las estaciones

migratorias, como los lugares donde permanecían aquellos que fueran autorizados a desembarcar provisionalmente por un término no mayor de treinta días, por carecer de algún requisito durante el examen practicado por las autoridades migratorias.

La naturaleza del aseguramiento llevada a cabo dentro de las estaciones migratorias, era de carácter administrativo, respecto de la cual eran sujetos los extranjeros a los que se les permitía desembarcar provisionalmente, o los que iban a ser deportados y quienes iban a cumplir un arresto impuesto por la Secretaría de Gobernación.⁵

En 1960, se reformó de nueva cuenta el segundo párrafo del artículo 74, se cambió el término deportados por el de expulsados, a partir de esta fecha se dejó de utilizar la palabra deportación.⁶ Este segundo párrafo quedó redactado de la siguiente manera:

"La misma Secretaría establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime convenientes para alojar en las mismas como medida de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros a que se refiere este artículo, así como a los que deban ser expulsados o tengan que cumplir un arresto impuesto de acuerdo con esta ley o su reglamento."

Desarrollo

Las estaciones migratorias son: "Lugares destinados al aseguramiento de los extranjeros que van a ser expulsados del país o hasta en tanto se define su situación migratoria en territorio nacional."⁷

En cuanto al tiempo de detención o aseguramiento en las estaciones migratorias se refiere, considero que los extranjeros permanecen en una incertidumbre jurídica, o, mejor dicho, en una inseguridad jurídica, por la ausencia de regulación o prevención en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a ese tiempo durante el cual es privado de su libertad el extranjero que tiene una situación migratoria no regular.

El tiempo o plazo durante el cual una persona puede ser detenida ante autoridad competente es previsto por nuestra Carta Magna, en los artículos que a continuación señalaré:

En el contenido del párrafo séptimo del artículo 16 del máximo ordenamiento jurídico del país se señala lo siguiente: "Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal."

En el artículo 19 constitucional se establece el plazo máximo durante el cual puede permanecer una persona detenida ante autoridad judicial, y al respecto señala:

"Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión..." "Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado..."

Respecto al tiempo máximo de un arresto por la comisión de una falta administrativa, el artículo 21 de la Carta Magna, en su primer párrafo, señala: "...*compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*"

Creo relevante hacer énfasis en que ninguno de los plazos antes mencionados, durante los cuales una persona es detenida ante autoridad competente, fundamenta el tiempo del aseguramiento de un extranjero en las estaciones migratorias, así tampoco en los lugares habilitados por la autoridad migratoria para tal fin.

El plazo máximo de aseguramiento dentro de las estaciones migratorias es de noventa días, ésta es la regla general, la excepción se presenta en caso de surgir alguna de las contingencias previstas por las fracciones I a la XV del artículo 7, del *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*⁸. De presentarse éstas contingencias, el tiempo de aseguramiento es indefinido. Creemos que el extranjero en estas condiciones permanece en un estado de inseguridad jurídica, puesto que viola sus derechos humanos y contradice lo previsto por la Constitución.

Siguiendo la lógica de los artículos constitucionales ya citados, el aseguramiento es aplicado por una autoridad administrativa, que es el Instituto Nacional de Migración, organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Ahora bien en el artículo 21 constitucional se prevé el tiempo que puede permanecer una persona privada de su libertad ante autoridad administrativa, el cual es de no más de treinta y seis horas.

Creo que es importante regular constitucionalmente el tiempo de detención o aseguramiento de un extranjero, dentro de las estaciones migratorias, porque de esta forma se delimita y acota la facultad discrecional de la autoridad migratoria, la cual dispone incluso de manera arbitraria de la libertad de las personas, a través de un instrumento jurídico de poca jerarquía (*Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*).

Es importante hacer notar que el tiempo de detención o aseguramiento no puede ser previsto por un acuerdo emitido por la Secretaría de Gobernación, ya que el bien jurídico tutelado es el de la libertad y en cuanto a jerarquía jurídica se refiere, el acuerdo se ubica en la base de la pirámide. Esto me permite inferir la vulnerabilidad estructural⁹ en la que se encuentran los extranjeros frente a la ley y el desinterés del gobierno mexicano para reconocer la igualdad de los extranjeros ante la ley, tal

como lo establece nuestra Constitución y los instrumentos jurídicos internacionales que ha suscrito México, como miembro de una comunidad internacional.

He sido testigo del tiempo que un extranjero permanece detenido o asegurado en una estación migratoria, me refiero a la de la Ciudad de México, Delegación Iztapalapa. Personas que han estado durante 6 o hasta 11 meses, sin que su situación jurídica se resuelva. Desde migrantes extranjeros que viajan solos, niños, ancianos y familias enteras. En un lugar donde la lengua es extraña, la comida, el medio geográfico y las costumbres. Aun así ellos resisten y sobreviven en busca de ese sueño...

Conclusiones

El tiempo de detención o aseguramiento debe ser previsto por la Constitución, para otorgar la seguridad jurídica a los extranjeros, en la inteligencia de que también son sujetos de derechos, tal como lo establece el artículo primero constitucional.

El gobierno mexicano, como miembro de la comunidad internacional y como Estado Parte de diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia de Derechos Humanos, debe comprometerse a realizar la adición a la Constitución respecto al tiempo máximo de detención o aseguramiento que un extranjero puede permanecer en las estaciones migratorias

De llevarse a cabo esta regulación en la Carta Magna, México sería congruente con los Tratados que ha suscrito en materia de Derechos Humanos y con la política exterior que la actual Administración ha sustentado frente a Estados Unidos para el respeto de la dignidad y derechos humanos de los mexicanos que emigran a ese país.

¹ CARDOSO, Ciro F., *Introducción al Trabajo de la Investigación Histórica*, "Conocimiento, Método e Historia", Crítica, 5ª ed, Barcelona, 2000. pp. 164-167.

² TAMÉS PEÑA, Beatriz y María Alma Pacheco Peña. *Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México*. CNDH. México. 1997. p. 40

³ Cfr. Idem

⁴ TAMÉS PEÑA, Beatriz y María Alma Pacheco Peña. *Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México*. Op. cit. p. 42

⁵ Cfr. TAMÉS PEÑA, Beatriz y María Alma Pacheco Peña. *Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México*. Op. cit. p. 48

⁶ Cfr. Ibidem. p. 49

⁷ Instituto Nacional de Migración. *Guía de Términos Migratorios y temas afines*. México. 2003. p. 34

⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha de 26 de Noviembre de 2001

⁹ Ver "Dialéctica de la vulnerabilidad de los migrantes internacionales" BUSTAMANTE, Jorge A., *Migración Internacional y Derechos Humanos*, UNAM, México, 2002. p. 170

*Egresado de la Facultad de Derecho UNAM, ex becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas y por el momento meritorio en el Juzgado Segundo de Distrito en materia de Amparo Penal.