

Los Programas de Regularización Migratoria en México.

Su contribución a favor de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes



**S I N
FRONTERAS
I A P**

**Los Programas de Regularización
Migratoria en México.
Su contribución a favor de los Derechos
Humanos de las Personas Migrantes**

D.R. © Sin Fronteras I.A.P
Puebla número 153, Col. Roma
México, D.F. Diciembre 2012

Diseño: A.Belem Arévalo Calderón
e-mail: ab_arevalo05@hotmail.com

www.sinfronteras.org.mx
Impreso en México / *Printed in Mexico*

Documento elaborado por S. Lorena Cano Padilla
Área Legal, Diciembre 2012



S I N
FRONTERAS
I A P

Los Programas de Regularización Migratoria en México.

**Su contribución a favor de los Derechos
Humanos de las Personas Migrantes**

ÍNDICE

I. Presentación	8
II. Resumen Ejecutivo	9
III. Executive Summary	10
IV. Procedimiento de Regularización Migratoria Ordinaria	11
1. Supuestos de documentación migratoria contemplados en la Ley General de Población	12
2. Requisitos que fija el Reglamento de la Ley General de Población	17
3. Algunas puntuaciones que realiza el Manual de Trámites Migratorios	20
4. Los cambios relacionados a la documentación migratoria a la luz de la nueva Ley de Migración y su Reglamento	21
5. Supuestos que fija la Ley de Migración en materia de regularización migratoria	23
V. Programas de Regularización Migratoria:	25
1. Programa 2000	25
2. Programa 2001	26
3. Programa 2003	27
4. Programa 2005	28
5. Programa 2006	28
6. Programa 2008	29
VI. Gráficas Estadísticas y cuadro comparativo de los programas. Testimonios de Personas Regularizadas Bajo el Programa de Regularización de 2008	32
VII. Conclusiones	36
VIII. Recomendaciones	37

MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS

MISIÓN

Sin Fronteras I.A.P. es una organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro, que trabaja para contribuir al cambio de las condiciones en las que ocurren las migraciones internacionales y el asilo, a fin de que estos se den en un marco de pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares.

VISIÓN

Sin Fronteras I.A.P es una organización consolidada y congruente con sus valores, que trabaja desde un enfoque de derechos humanos y cuya capacidad de incidencia se traduce en el acceso efectivo de la población migrante internacional, solicitante de asilo y refugiada a sus derechos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contribuir al proceso de empoderamiento de migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares, para que estos puedan satisfacer sus necesidades y garantizar el respeto de sus derechos.
- Contribuir a la construcción de una cultura incluyente y sustentada en derechos humanos, que permita que las migraciones internacionales y el asilo se lleven a cabo en un ambiente libre de violencia.
- Promover el desarrollo y la aplicación de un marco normativo, de programas y políticas públicas integrales acordes a los estándares de derecho internacional.
- Fortalecer la capacidad institucional de Sin Fronteras.

DIRECTORIO SIN FRONTERAS, IAP

Patronato

Fabienne Venet Rebiffé

Presidenta

Directora del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. México D.F.

Blanca Lilia Villaseñor Roca

Tesorera

Directora del Albergue del Desierto Mexicali, Baja California

Vladimiro Valdés Montoya

Secretario

Director del Servicio Jesuita a Migrantes México, México D.F.

Adriana María Cortés Jiménez

Vocal

Directora de la Fundación Comunitaria del Bajío, Irapuato, Guanajuato.

Rodolfo García Zamora

Vocal

Profesor/Investigador del Doctorado en Estudios del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.

Leticia Calderón Chelius

Miembro

Profesora del Instituto Mora, México D.F.

Manuel Ángel Castillo García

Miembro

Profesor/Investigador de El Colegio de México, México D.F.

Genoveva Roldán Dávila

Miembro

Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México D.F.

Gustavo López Castro

Miembro

Profesor/Investigador de El Colegio de Michoacán, La Piedad, Michoacán

Luis Enrique Graham

Miembro

Socio, Chadbourne & Parke, S.C.

Dirección General

Nancy Pérez García

Directora General

Rosalba Soto Palma

Asistente de Dirección

Karla Silvia Meza Soto

Subcoordinadora de Vinculación

Aurélie Bellon

Encargada de Desarrollo de Proyectos

Geovanna Prado Prone

Encargada de Desarrollo de Proyectos

Paulo Sergio Martínez Sumuano

Encargado de Comunicación

Augusta Belem Arévalo Calderón

Asistente de Comunicación

Coordinación de Atención y Servicios

Diana Martínez Medrano
Coordinadora de Atención y Servicios

Sandra Lorena Cano Padilla
Subcoordinadora del Área Legal

Mónica Oehler Toca
Abogada de Defensoría

Alejandra Macías Delgadillo
Abogada del Área de Solicitantes de Asilo

Pamela Castro Lobato
Abogada de la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad

Carolina Carreño Nigenda
Sub Coordinadora de Acompañamiento Psicosocial

Adriana Hernández Méndez
Psicóloga de Acompañamiento Psicosocial

Noemí García Piña
Trabajadora Social

Gilda Maribel Álvarez Mariano
Trabajadora Social

Administración

Perla Xóchitl Morales Salazar
Coordinadora de Administración

Ricardo Hernández Damián
Asistente de Administración

Mary José Flores Correa
Recepción

Ana Belén Hernández Hernández
Servicios Generales

I. Presentación

El Área Legal

Una de las áreas que conforma Sin Fronteras es el área legal, cuyo objetivo consiste promover el acceso y goce de derechos humanos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas respecto de su situación migratoria o de extranjería, que viven de manera estable y permanente en México. Este objetivo se logra a través de distintas acciones, entre ellas, orientación, asesoría y representación jurídica, el litigio de casos paradigmáticos y la colaboración con los operadores del sistema de impartición y procuración de justicia en México, así como de otras instituciones nacionales e internacionales ligadas al tema migratorio y del asilo.

El área se compone por profesionales y pasantes en derecho. Para el desarrollo de su objetivo se divide en 3 sub-áreas:

1) Defensoría. Encargada de coordinar la Red de Abogados Pro-bono; litiga los juicios de amparo interpuestos a favor de la población objetivo, principalmente contra detenciones y deportaciones.

2) Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad. Encargada de la atención a las personas extranjeras que soliciten apoyo para la realización de algún trámite migratorio relativo a su regular estancia en México, sean migrantes o personas reconocidas como refugiadas; brinda asistencia en materia de Registro Civil y Naturalización; participa en talleres y capacitaciones relacionados con su tema de trabajo; capacita, coordina y evalúa estudiantes de derecho quienes asesoran a la población objetivo.

3) Solicitantes de Asilo. Encargada de la atención a las personas extranjeras que solicitan apoyo para realizar la entrevista para solicitar asilo, también apoya la realización de trámites migratorios relativos a la regular estancia en México de migrantes económicos.

- a. Acompañamiento durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada.
- b. Elaboración de revisión en caso de resolución negativa.

Todas las áreas realizan talleres y asesorías grupales a población objetivo y a otros actores, participan en espacios de incidencia, así como también en las asesorías y monitoreo en la Estación Migratoria del D.F.:

- a. Asesorías jurídicas
- b. Monitoreo de derechos
- c. Sistematización de información
- d. Detección de casos (con necesidad apoyo legal, con alteración emocional, solicitantes de asilo, entre otros)
- e. Elaboración de informe de resultados

II. Resumen Ejecutivo

El creciente flujo de migrantes que llegan a México por diferentes razones y se establecen de manera indefinida en territorio nacional, pero sin los documentos migratorios necesarios que les den derecho a una legal estancia en nuestro país, es una de las principales razones que han dado lugar a la creación de Programas de Regularización Migratoria (en adelante PRM's) implementados por la Secretaría de Gobernación (en adelante SEGOB) a través del Instituto Nacional de Migración (en adelante INM).

Este documento tiene como finalidad evaluar la pertinencia y utilidad que han tenido los “Programas de Regularización Migratoria” que el Gobierno Federal ha impulsado a lo largo de poco más de 10 años para otorgar documentación de regular estancia a personas extranjeras que se encuentran radicando de manera permanente, pero irregular, en México, y que por alguna situación o supuesto son candidatos a beneficiarse de los mismos.

Si bien la Ley General de Población (en adelante LGP), contemplaba los supuestos bajo los cuales las personas extranjeras pueden obtener un documento migratorio de regular estancia en México, también es cierto que no todas las personas migrantes pueden acceder a dicha regularización en virtud de carecer de alguno o varios de los requisitos inexcusables que allí se señalan.

En un primer apartado, describiremos cuáles son los supuestos de regularización “ordinaria” o común, contemplados en la Ley para toda persona migrante, para luego, en un segundo apartado, describir cada uno de los programas de regularización que se han impulsado.

Un tercer apartado de testimonios de personas que se han regularizado bajo el último programa de regularización, con lo que pretendemos obtener resultados sobre algunos de los impactos de este programa en la vida de las personas que hicieron uso de este beneficio.

En el último apartado, presentamos algunas conclusiones y recomendaciones en relación a los hallazgos de este documento.

III. Executive Summary

The growing flow of migrants that enter Mexico for different reasons and establish indefinitely in the national territory without appropriate immigration documents to be regular in our country, is one of the main reasons for which Immigration Status Regularization Programs (PRMs) have been created by the Ministry of the Interior (SEGOB) through the National Migration Institute (INM).

The purpose of this document is to evaluate the relevance and efficacy that these “Immigration Status Regularization Programs”, fostered by the Federal Government in the last ten years, have had in their task to grant documents for legal stay to foreigners that have permanent but irregular residence in Mexico and who are eligible to receive the benefits thereto.

It is true that the General Population Act (LGP) set forth the situations under which foreign nationals could apply for an immigration document proving their regular stay in Mexico; it is also true that not all migrants have access to this regularization process because they do not meet one or more of the inexcusable requirements.

We shall begin with a description of these situations for “ordinary” or common regularization as set forth in the Law for all migrants and then, in a second section, we shall describe each one of the regularization programs that have been fostered.

One third section shall include the testimonials of individuals who have been able to regularize their status pursuant to the most recent regularization program, with which we want to set out the results that this program has had in the life of those benefited by it.

The last section shall present some conclusions and recommendations with regard to the findings herein described.

IV. Procedimiento de Regularización Migratoria Ordinaria

La regularización migratoria de las personas extranjeras consiste en que, una persona extranjera que no cuente con documento migratorio de regular estancia en territorio mexicano por:

- 1.haber ingresado en forma irregular,
 - 2.haber ingresado en forma regular pero haber dejado vencer el permiso respectivo,
 - 3.haber dejado de satisfacer los requisitos por los cuales se documentó,
- pueda acceder a un documento de estancia por tiempo determinado y para realizar una actividad específica.¹

Esta regularización migratoria ha sido regulada por la LGP², misma que señala tanto los supuestos como la forma en que debe de llevarse a cabo este procedimiento administrativo de carácter migratorio. Si bien no define la regularización, el Manual de Trámites Migratorios publicado el 29 de enero de 2010 define la regularización migratoria como:

“Regularización de estancia. Trámite migratorio por el cual se otorga legal estancia a extranjeros que se encuentran irregulares en México.”

La LGP³ únicamente establece la forma en que se sanciona a una persona en situación irregular:

Artículo 118.⁴ Se impondrá **multa de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al extranjero que:**

(...) c) Habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo;

(...) El extranjero que haya incurrido en el supuesto comprendido en el inciso c) de este artículo, podrá solicitar la regularización de su situación migratoria.

1 La Ley de Migración publicada en el DOF el 25 de mayo de 2011 no define la regularización migratoria, sin embargo, establece los conceptos de situación migratoria, que es la hipótesis de la persona en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias y esta puede ser regular o irregular (art. 3 fracción XXVII); y el trámite migratorio que es cualquier solicitud o entrega de información para entre otras, obtener un servicio migratorio (art. 3 fracción XXIX).

2 Publicado en el DOF el 7 de enero de 1974.

3 La versión utilizada de la Ley, es la vigente y contiene hasta las reformas de 22 de noviembre de 2010.

4 El inciso f) contempla a las personas que se internaron sin documentación sin embargo el único supuesto que la Ley marca para regularización es el marcado en el inciso c).

La SEGOB a través del INM,⁵ cuenta con las facultades para determinar la autorización de las personas extranjeras para internarse al país, y ello lo hace con base en estudios demográficos, en relación a las actividades o zonas de residencia (artículo 32 LGP). Se estipula que se otorgarán los permisos preferentemente a los científicos y técnicos en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas” (artículos 33 y 36 LGP).

El artículo 34 de la LGP, fija la necesidad de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país, y que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia; asimismo, existe un supuesto más (artículo 35 LGP) por cuestiones de persecuciones políticas o quienes huyan de su país de origen.

Una vez establecidos estos supuestos, la persona deberá acreditar, por un lado, la duración de residencia que desea permanecer en México, y por otro, las actividades que pretende desempeñar.

1. Supuestos de documentación migratoria contemplados en la Ley General de Población.

La LGP dispone 3 tipos de documentos migratorios (calidades migratorias), de acuerdo a la temporalidad de estancia de las personas extranjeras en México, dividiéndolas en: No Inmigrantes, Inmigrantes (artículo 41) e Inmigrados.

Tanto el documento de no inmigrante como el de inmigrante se autorizan con una vigencia de 365 días, es decir, el permiso de estancia se otorga por un año, y si la persona desea mantener dicha autorización deberá de prorrogar o refrendar el documento correspondiente, acreditando que las condiciones y requisitos por los cuales se les otorgó, subsisten. Estas renovaciones se pueden realizar hasta por 4 ocasiones, siendo el tiempo máximo para tener un mismo documento migratorio, 5 años.

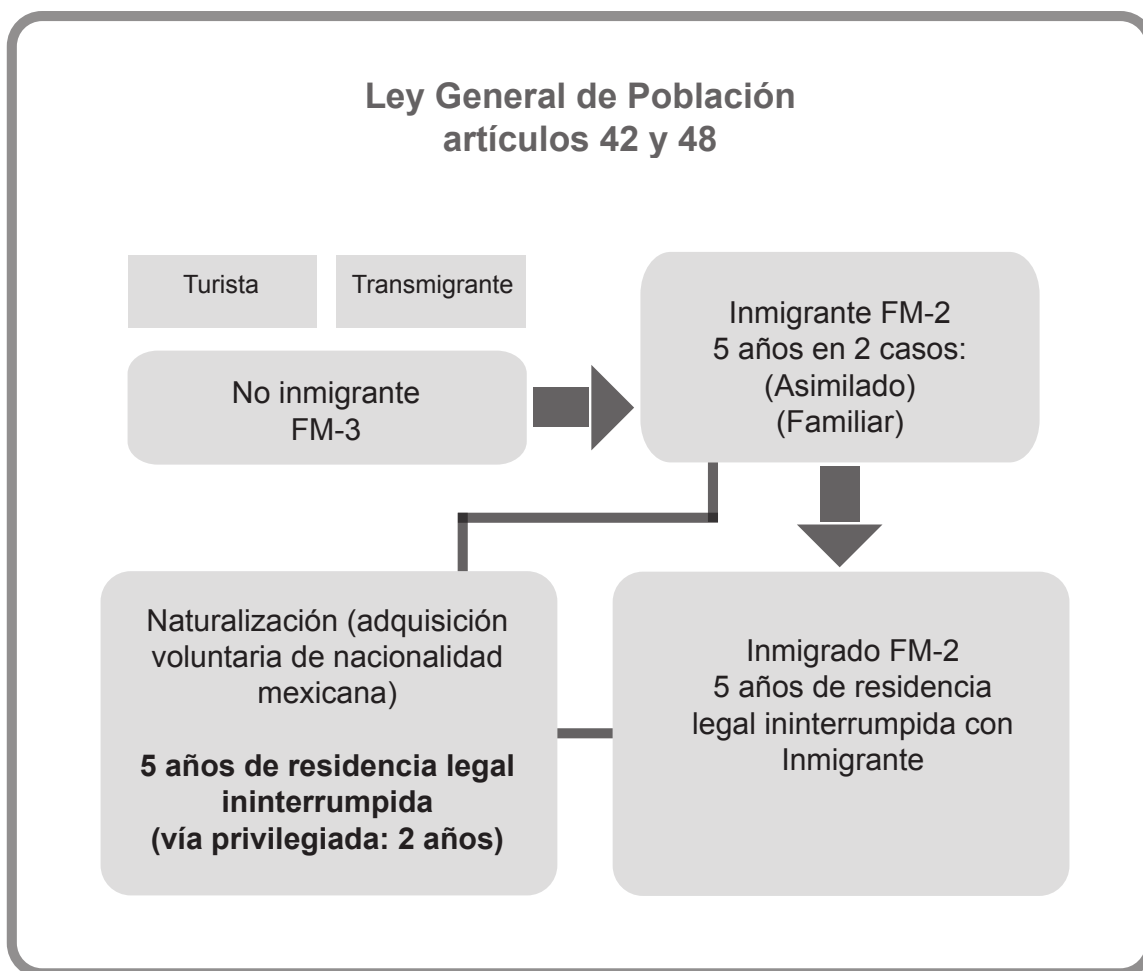
Según el artículo 42 de la LGP, “no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente”, por su parte, el artículo 44 de esta misma, “inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado”, es decir, aquella persona que mantenga vigente su documento de inmigrante durante 5 años ininterrumpidos, podrá acceder a la residencia definitiva (artículo 52 y 53), siendo que el inmigrante es la persona que se encuentra generando antigüedad migratoria con el ánimo de adquirir derechos de residencia permanente.

⁵Órgano Técnico Administrativo Desconcentrado de SEGOB, Artículo 36 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Para mayor información sobre las atribuciones y facultades del INM, ver artículos 55 a 73 de este Reglamento.

Es decir, para que una persona obtenga un documento de no inmigrante o inmigrante, debe acreditar el supuesto contemplado en la Ley de acuerdo a su situación; el único documento supeditado a acreditar antigüedad migratoria es el del inmigrado.

Por otro lado, adicionalmente a las calidades migratorias, la Ley establece a cada uno de los documentos migratorios de no inmigrante e inmigrante, una característica migratoria, que responde a la actividad que la persona extranjera va a desempeñar, (a diferencia de lo que sucede con los inmigrados que según el artículo 55 “podrá dedicarse a cualquier actividad lícita”) habiendo para el No Inmigrante 11 características y para el Inmigrante 9.

Cabe mencionar que las personas extranjeras también tienen la opción de solicitar la nacionalidad mexicana bajo la figura de la naturalización, supuesto comprendido en la Ley de Nacionalidad vigente.



Para el no inmigrante las características migratorias son, en principio, aquellas que por su propia naturaleza son temporales:

Artículo 42.

I. Turista. Con **finés de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas**, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

II. Transmigrante. **En tránsito hacia otro país** y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.

Estas 2 son las únicas características migratorias que se admiten por una temporalidad máxima de 6 meses y 30 días respectivamente, todas las demás características se otorgan por un plazo de un año.

III. Visitante. **Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.**

Esta característica migratoria es la más concurrida en virtud que es el supuesto en donde encuadran todas las personas que no pueden cumplir con los requisitos que establecen las otras características migratorias⁶, cabe señalar que si bien las personas no desean permanecer de manera temporal en México sino permanente (es decir, como no inmigrantes), en la mayoría de las ocasiones, tienen que solicitar este tipo de documento por ser el de “mayor flexibilidad” para su obtención o el que genera menor imposibilidad de obtener un documento migratorio (por ser el único documento con la opción abierta de realizar cualquier actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta).

Por otro lado, este supuesto no está contemplado por el Reglamento, lo que genera que el procedimiento y requisitos para documentar a las personas bajo éste, se tome del supuesto general aplicable a los visitantes, pidiendo entre otras cosas, acreditar solvencia (o insolvencia) económica a la persona (lo cual resulta fuera de toda razón cuando se trata de personas que vienen justo a eso, a buscar una oportunidad laboral).

⁶ Las otras características son:

IV. Ministro de culto o asociado religioso. Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, [...]

V. Asilado político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, [...]

VI. Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. [...]

VII. Estudiante. Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, [...]

VIII. Visitante Distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrá otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.

IX. Visitantes locales. Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

X. Visitante provisional. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. [...]

XI. Corresponsal. Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, [...]

Artículo 42 fracción III segundo párrafo: Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; **se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas**, deportivas o similares; **realice trabajos remunerativos en el sector agrícola, en la rama de la construcción y en la prestación de servicios;** se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

Ahora bien, en relación a las características migratorias⁷ de las personas que obtienen un documento de inmigrante son:

Artículo 48.

I. Rentista. Para **vivir de sus recursos traídos del extranjero;** de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación **o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.** [...]

II. Inversionistas. **Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios,** [...]

III. Profesional. **Para ejercer una profesión.** [...]

IV. Cargos de confianza. Para asumir **cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República,** [...]

V. Científico. Para **dirigir o realizar investigaciones científicas,** [...]

VI. Técnico. Para **realizar investigación** aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.

VII. Familiares. Para vivir **bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.**

⁷ El 8 de noviembre de 1996 se agregan a las características migratorias del No Inmigrante, las de visitante, ministro de culto o asociado religioso, refugiado, estudiante y corresponsal; para el caso del Inmigrante se adiciona la característica de asimilado. Esto es relevante ya que, la mayoría de las personas que son atendidas por Sin Fronteras tienen que documentarse bajo las calidades y características migratorias de no inmigrante visitante e inmigrante asimilado ya que es el documento al que pueden acceder con menos dificultad.

Los inmigrantes familiares **podrán ser autorizados** por la Secretaría de Gobernación **para realizar las actividades que establezca el Reglamento.**

Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, **sólo** podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean **menores de edad**, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.

Es importante destacar en esta característica migratoria que todas las personas que entran en el supuesto, deberían desde un inicio estar en posibilidad de documentarse como inmigrantes, sin embargo, en la práctica no sucede ya que el INM solicita que la persona mexicana familiar de la extranjera, logre acreditar que tiene recursos económicos para “sostener” a su familia, es decir, tenemos muchos casos donde el extranjero es el esposo y es el que aporta los recursos económicos, y si no logra la esposa mexicana acreditar que tiene ingresos económicos, se les niega la documentación en estos términos. Esto restringe el supuesto de familiar a un mero requisito económico.

VIII. Artistas y deportistas. Para realizar **actividades artísticas, deportivas o análogas**, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.

IX. Asimilados. **Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano** y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.

Esta última característica migratoria también resulta importante en tanto que aquí encuadran todas las personas extranjeras que no pueden acreditar realizar las otras actividades, es decir, las personas que generan temporalidad con documentación migratoria de regular estancia en forma ininterrumpida por 5 años (con una forma migratoria de no inmigrante), pueden solicitar por “asimilación” cambiar de documento a uno de inmigrante, otro supuesto que entra en esta característica, es para las personas que viven en unión libre o concubinato con persona mexicana.

Ahora bien, el término asimilación no es definido por la Ley, por lo que queda a juicio y discreción de la autoridad migratoria, el determinar si una persona se encuentra “asimilada al medio nacional mexicano”. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁸, asimilar significa asemejar, comparar, comprender lo que se aprende, incorporarlo a los conocimientos previos.

Lo anterior refleja que los 2 supuestos a que pueden tener acceso las personas consideradas como trabajadoras migratorias o por razones familiares para obtener un documento de inmigrante, difícilmente se pueden obtener, teniendo que permanecer con una FM3 durante 3 o 5 años más que una persona que cuenta con ingresos económicos medios altos o altos o que cuentan con preparación académica profesional o un cargo empresarial.

⁸ Consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=asimilado> el 3 de agosto de 2012.

2. Requisitos que fija Reglamento de la Ley General de Población

Ahora bien, la cuestión procedimental de la Ley está regulada por su Reglamento desde el 14 de abril de 2000 que se publica en el DOF. Este reglamento regula la aplicación de las disposiciones contenidas en la LGP, y en relación a la regularización migratoria, fija lo siguiente⁹:

Artículo 162. Visitantes. A las personas a que se refiere la fracción III del artículo 42 de la Ley, se aplicarán las siguientes reglas:

I. Se les concederá el permiso **para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta**, de acuerdo a los siguientes supuestos:

a) **Cuando el extranjero visitante viva durante su estancia de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan, de cualquier ingreso proveniente del exterior o de sus inversiones en el país;**

Esta fracción de pronto nos ha sido por recurrida para fundar las negativas por parte del INM para documentar a las personas que, por ejemplo, tienen trabajos en forma independiente; la autoridad les solicita a las personas que “acrediten solvencia o insolvencia” para poderles documentar. Por un lado, por ejemplo, las personas que se dedican al aseo doméstico, o a la albañilería o construcción, a las ventas por catálogo en forma independiente etcétera, no cuenta obviamente con recursos traídos del extranjero para acreditar este supuesto. Por otro lado, y bajo estos mismos supuestos laborales, acreditar insolvencia, implica que alguna institución pudiera hacer un estudio socio económico a las personas para poder demostrar no contar con recursos económicos suficientes, ya que son personas que normalmente no cuentan con una inscripción al IMSS, ni con recibos de nómina u honorarios.

b) Cuando su internación tenga como propósito conocer **alternativas de inversión** o para realizar éstas;

c) Cuando se dedique a **actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares o de observación de derechos humanos, incluyendo la de los procesos electorales;**

d) Cuando pretenda ocupar **cargos de confianza**, y

e) Cuando pretenda **asistir a asambleas y sesiones del consejo de administración de empresas**. [...]

IV. Los extranjeros y extranjeras podrán ser admitidos **para ejercer una actividad remunerada o lucrativa, siempre que la solicitud de admisión se formule por la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios, o por el mismo extranjero o extranjera cuando**

⁹ Limitamos esta parte a las características más recurrentes a las que pueden acceder las personas extranjeras que son asesoradas por Sin Fronteras IAP, sin embargo, todas las características migratorias están contempladas en el Reglamento para su operatividad.

pretenda trabajar en forma independiente;

Otra característica migratoria recurrente para el caso de quienes pretenden radicar de manera permanente en México es la de familiares, en estos casos y como ya habíamos adelantado, no basta con ser familiar de una persona mexicana, sino que además es necesario cubrir otros requisitos.

Artículo 186. Familiares. La admisión de los inmigrantes a que se refiere la fracción VII del artículo 48 de la Ley, se someterá a las siguientes condiciones:

I. La solicitud deberá hacerla la persona bajo cuya dependencia económica vaya a vivir el interesado, quien deberá acreditar su calidad de Inmigrante, Inmigrado o comprobar su nacionalidad mexicana;

II. El solicitante **deberá probar el vínculo** que requiere la Ley. Cuando se trate del cónyuge deberá manifestarse el domicilio conyugal;

III. **Los hijos y hermanos del solicitante** sólo podrán ser admitidos dentro de esta característica, **cuando sean menores de edad**, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable;
[...]

IV. **El solicitante acreditará su solvencia económica**, la cual deberá ser suficiente, a juicio de la Secretaría, para atender las necesidades de sus familiares;

V. Los Inmigrantes familiares **podrán realizar actividades económicas, remuneradas o lucrativas**, cuando a juicio de la Secretaría existan circunstancias que lo justifiquen.
[...]

VI. **Al solicitar el refrendo anual se deberá justificar que la persona bajo cuya dependencia económica vive el inmigrante familiar cuenta con los recursos suficientes para su sostenimiento.** En su caso, deberá presentarse constancia de que subsiste el vínculo matrimonial. Asimismo, aunque no es común, en el supuesto de artistas y deportistas también ha podido integrarse personas que realizan actividades artesanales o tradicionales de sus países de origen.

Artículo 187. Artistas y deportistas. Para los inmigrantes a que se refiere la fracción VIII del artículo 48 de la Ley, se aplicarán las siguientes normas:

I. La Secretaría autorizará bajo esta característica migratoria a los extranjeros y extranjeras cuando a su juicio considere que sus actividades **contribuyen a la creatividad y difusión artística y deportiva del país;**
[...]

Artículo 188. Asimilado. Para los inmigrantes a que se refiere la fracción IX del artículo 48 de la Ley se aplicarán las siguientes reglas:

La característica se podrá conceder, por la Secretaría, al extranjero o extranjera **que manifieste su interés en continuar residiendo en el país**, a efecto de llegar a obtener la calidad de inmigrado y que no encuadre en ninguna de las otras características a las que alude dicho artículo, siempre y cuando acredite que ha realizado alguno de los supuestos de asimilación que se detallan a continuación:

I. Si tiene o tuvo vínculo matrimonial con mexicana o mexicano y cuente con una estancia legal en el país de tres años anteriores a la fecha de la solicitud;

II. Si vive en unión libre con mexicana o mexicano y cuenta con una estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud;

III. Si tiene o tuvo hijo mexicano, consanguíneo o por adopción y cuente con una estancia legal en el país de cinco años anteriores a la fecha de la solicitud; para la acreditación del presente supuesto el interesado podrá presentar las pruebas documentales que en derecho proceda. Adicionalmente, deberá acreditar que cumple con las obligaciones que en materia de alimentos le impongan las disposiciones respectivas;

[...] y

V. Si cuenta con una estancia como No Inmigrante Visitante mayor de cinco años a la fecha de la presentación de la solicitud respectiva.

En casos excepcionales, el Secretario, el Subsecretario o el Comisionado podrán autorizar el otorgamiento de esta característica a aquellos extranjeros que no cumplan con los requisitos previstos en el presente artículo.

En todos los casos los interesados deberán señalar las actividades que pretenden realizar, acreditar solvencia económica, demostrar su residencia legal en el país al momento de la presentación de la solicitud y acreditar el cabal cumplimiento de las disposiciones legales en materia migratoria.

Como ya mencionábamos antes, esta característica migratoria dentro de la calidad de inmigrantes (quienes pueden generar derechos de residencia para eventualmente adquirir la residencia definitiva), es la más socorrida por las personas extranjeras ya que si bien el grueso de la población migrante, ni es inversionista, ni rentista, ni tiene cargos de confianza etcétera, vienen con el firme propósito de mejorar sus condiciones de vida que son modestas, pretendiendo dignificarlas, además de que sus supuestos de actividad son de otro tipo.

3. Algunas puntuaciones que realiza el Manual de Trámites Migratorios publicado el 29 de enero de 2010

El acuerdo por el que se expide el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del INM, publicado el 29 de enero de 2010, se emite en virtud de que “el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece entre otras estrategias dentro del Eje 1, reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas dando a conocer los criterios básicos bajo los cuales se aplicarán las normas e impulsar reformas al marco jurídico vigente para dar certeza, claridad y agilidad a los procedimientos que los particulares tramitan ante las instancias de la Administración Pública Federal (...); simplificar la regulación que rige a las instituciones mejorando el marco jurídico para lograr mayor agilidad, certidumbre, menos costos, y mejorar y simplificar los procesos administrativos mediante la eliminación de duplicidad en procesos de las instituciones, interconexión de procesos y procedimientos” (...)¹⁰.

Es así que dicho Manual contiene criterios y lineamientos, así como disposiciones aplicables en materia de trámites migratorios que desarrollan cada uno de los significados, requisitos y formas de presentación y resolución de las solicitudes que una persona extranjera formule al INM en relación a la gestión migratoria sobre su situación de extranjería en el país.

Establece en la Sección II, punto 10, que el trámite para que los extranjeros regularicen su situación migratoria en México es aplicable a extranjeros que se encuentren en el país, bajo alguno de los supuestos siguientes:

- “a) Que carezcan de documentación migratoria,
- b) Que su documentación migratoria se encuentre vencida, o
- c) Que hayan dejado de satisfacer o de cumplir las condiciones a que estaba sujeta su estancia en el país.”

Es decir, es hasta 2010 que la normativa migratoria, describe los supuestos de la irregularidad migratoria de una persona extranjera.

Este Manual fija requisitos como:

- a) Los previstos para el otorgamiento de la calidad y característica migratoria que desee adquirir, (es decir, no necesariamente una persona que se regulariza tiene que obtener un documento del No Inmigrante o del Inmigrante, sino que depende del supuesto de la persona y la actividad que pueda acreditar).
- b) Carta en español firmada por el interesado, dirigida al INM, en la que solicite su regularización migratoria y manifieste la irregularidad en la que incurrió,
- c) En su caso, documento migratorio o acta ante el Ministerio Público por el robo o extravío del mismo u oficio del INM en el que conste la cancelación del documento migratorio,
- d) Comprobante del pago de derechos, una vez autorizada su calidad y característica migratoria.

¹⁰ Ver Manual de Trámites Migratorios.

Asimismo, este Manual señala lo siguiente:

Forma de presentación del trámite: Formato migratorio para trámites de estancia (que se obtiene de la página electrónica oficial del INM http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Solicitud_de_Estancia).

Plazo máximo para resolver el trámite: 30 días naturales. Aplica negativa ficta, conforme a lo previsto en el artículo 150 de la LGP.

Monto de los derechos: El previsto en el artículo 9 fracción I de la LFD, de conformidad con las disposiciones establecidas por el SAT.

Vigencia del permiso: Hasta 1 año en el caso de la calidad migratoria de No Inmigrante. Hasta 5 años, con refrendos anuales, en el caso de la calidad migratoria de Inmigrante.

Lugar donde se puede presentar el trámite: En oficinas del INM (esto se refiere a la Delegación Regional del INM que hay en los estados, y se presenta el trámite en donde corresponda a razón del domicilio de la persona extranjera).¹¹

Fundamento jurídico: Artículos 42, 44, 46 y 48 de la LGP y 114 del RLGP.

4. Los cambios relacionados a la documentación migratoria a la luz de la nueva Ley de Migración y su Reglamento

Este apartado tiene la única finalidad de señalar los cambios que se generaron a raíz de la nueva Ley de Migración en materia de documentación migratoria, para saber la equivalencia de las formas migratorias anteriores a las nuevas.

La nueva Ley de Migración elimina la clasificación de los documentos migratorios por calidades migratorias, estableciendo que únicamente habrá 3 condiciones de estancia.

Corresponderá tener un documento de visitante a quienes realicen actividades remuneradas o no remuneradas, y para realizar trámites de adopción, con la condición de residir en el país un máximo de 180 días.

Se otorgará una condición de residencia temporal a quienes pretendan establecerse por un máximo de 4 años, tengan una oferta de trabajo, así como a estudiantes y familiares de quienes ostenten esta calidad de temporal.¹² Y finalmente se otorga una condición de residencia permanente a quienes tengan familiar mexicano(a)¹³, jubilados o pensionados de un gobierno extranjero, por sistema de puntos o por tener 4 años con residencia temporal.

¹¹ Para conocer la dirección de cada Delegación Regional consultar http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Oficinas_y_Horarios

¹² Actualmente se contempla el derecho, por ejemplo, en el caso de estudiantes de internación de sus parientes cercanos para que vivan en unidad familiar en México en tanto concluyen sus estudios.

¹³ Los supuestos de unidad familiar aplican o contemplan por tener familia mexicana: hijos e hijas, padres, abuelos, nietos (artículo 44). Ahora bien, en relación a qué familiares pueden obtener este documento, si la persona tiene una condición de estancia permanente, según el artículo 55: padres, cónyuges, concubinario, concubina, o figura equivalente, hijos y hermanos que sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal.

Ley de Migración tarjetas de residencia Artículo 52

Temporal

Hasta 4 años

Visitante

Cualquier actividad
hasta por 180 días

Permanente

Ahora bien, en lo que hace a estos cambios de calidades a condiciones de estancia, entre otras cosas, de lo más alarmante que ha surgido, es el aumento en los costos de los documentos migratorios y en la imposición de multas.

En este sentido, un documento “temporal” va a tener un costo de hasta alrededor de siete mil pesos, supuesto poco probable de materializarse por la población cuyo ingreso apenas le permite vivir al día y enviar un poco de dinero a su país de origen¹⁴, el grueso de la población migrante no pertenece a una clase cómoda que se permita hacer este tipo de ero-

¹⁴ La actual Ley Federal de Derechos establece los siguientes montos:

Artículo 8o. Por la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.....	\$295.00
II. Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas.....	\$2,350.00
III. Visitante Regional	\$295.00
IV. Visitante Trabajador Fronterizo.....	\$295.00
V. Visitante con fines de adopción	\$2,280.00
VI. Residente Temporal:	
a). Hasta un año.....	\$3,130.00
b). Dos años.....	\$4,690.00
c). Tres años.....	\$5,940.00
d). Cuatro años.....	\$7,040.00
VII. Residente Permanente	\$3,815.00

Información consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf> el 13 de agosto de 2012.

gaciones. Menos aun si se tiene que sumar a dicha cantidad, la multa que se le imponga por su situación irregular.¹⁵

Según lo dispuesto por el artículo 145, cónyuge, concubina o concubinario, padre, madre o hijo, tendrán que pagar de veinte a cuarenta días de salario mínimo general, vigente en el Distrito Federal, como multa por su estancia irregular. El artículo 146 establece que quienes hayan cometido una infracción del artículo 134 (ingreso regular pero que haya vencido su regular estancia; realicen actividades distintas a las autorizadas) pagarán de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.¹⁶

En lo referente al Reglamento de la Ley de Migración, por desgracia no encontramos información relevante en materia de regularización migratoria, ya que prácticamente todo lo relativo a los procedimientos en materia de documentación migratoria se determinan por “lineamientos y disposiciones de carácter administrativo” vigentes a partir del 8 de noviembre de 2012, que en realidad lo que hacen estos documentos es cerrar y encuadrar muy pocos supuestos de regularización, haciendo inaccesible el procedimiento para la mayoría de las personas trabajadoras migrantes y eliminando cualquier tipo de valoración de situaciones de excepción.

5. Supuestos que fija la Ley de Migración en materia de regularización migratoria

La novedosa aplicación de la Ley de Migración, ha reducido el número de supuestos de regularización migratoria, dejando en situación jurídica migratoria irregular a muchas personas migrantes. Esto debido a que se ha hecho una incorrecta interpretación del artículo 133 de la Ley, acotando los supuestos de regularización únicamente a quienes tengan familia mexicana directa o sean víctimas o testigos de un delito, o se encuentren en una situación de vulnerabilidad.

Este razonamiento está, sin lugar a dudas, fuera de toda concordancia y lógica con la realidad que permea en relación al fenómeno migratorio, su transformación y el territorio mexicano. El número de personas que migran por razones de unidad familiar, es considerablemente mucho menor al número de personas que migran buscando la dignificación de sus condiciones de vida, a través de la búsqueda de trabajo. El artículo mencionado señala a la letra lo siguiente:

Artículo 133. El Instituto **podrá** regularizar la situación migratoria de los extranjeros **que se ubiquen** en territorio nacional **y manifiesten su interés** de residir de forma temporal o permanente en territorio nacional, **siempre y cuando cum-**

¹⁵ La víctima o testigo, en situación de vulnerabilidad y niñas, niños y adolescentes no serán acreedores a ninguna multa.

¹⁶ La Ley Federal de Derechos contempla dos supuestos de exención de pago, uno de los cuales es prácticamente imposible de lograr acreditar: cuando el tipo de trabajo o servicio a realizar tenga por remuneración el salario mínimo general vigente o ingresos de menor cuantía al mismo (artículos 16 y 18 B LFD), tampoco pagaran multa quienes obtengan un documento por razones humanitarias y las personas reconocidas como refugiadas.

plan con los requisitos de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La regularización se podrá otorgar concediendo al extranjero la condición de estancia que corresponda conforme a esta Ley.

Con independencia de lo anterior, tienen derecho a la regularización de su situación migratoria los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

I. acredite ser cónyuge, concubina o concubinario de persona mexicana o de persona extranjera con condición de estancia de residente;

II. acredite ser padre, madre o hijo, o tener la representación legal o custodia de persona mexicana o extranjera con condición de estancia de residente;

III. Que el extranjero sea identificado por el Instituto o por autoridad competente, como víctima o testigo de algún delito grave cometido en territorio nacional;

IV. Que se trate de personas cuyo grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido, y

V. Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes que se encuentren sujetos al procedimiento de sustracción y restitución internacional de niños, niñas o adolescentes.

Es decir, la autoridad migratoria está inaplicando el primer párrafo de este artículo, para limitar los supuestos de regularización al segundo párrafo. Si bien esta cita puede resultar de menor consideración, es apremiante hacer énfasis en que, estos no son los únicos supuestos que la Ley de Migración fija para tener regular estancia en México, sino que también se contemplan supuestos de documentación migratoria en razón de actividades laborales.

V. Programas de Regularización Migratoria.

Los PRM's han tenido como uno de sus principales objetivos disminuir el número de personas extranjeras que han vivido un par de años en el país y no cuentan con regular estancia en el mismo; por otra parte, la aplicación de esos programas ha permitido tener una aproximación más precisa del número de personas sin documentos, establecidas en México (censo); adicionalmente la implementación de dichos programas contribuye al fortalecimiento de la seguridad pública nacional, y al mismo tiempo las personas extranjeras que adquieren la calidad migratoria como no inmigrantes o inmigrantes, pueden hacer efectivo el uso y goce de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, además de contar con la protección del estado mexicano.

La implementación de cada Programa de Regularización Migratoria les ha permitido a las personas extranjeras en situación migratoria irregular, obtener ciertos beneficios o facilidades para que obtengan legal estancia en el país y puedan realizar actividades diferentes a las del turismo.

1. Programa 2000

Creado a través de la Circular CRE/002-2000 del INM; con la implementación de este primer Programa de Regularización Migratoria, el cual entró en vigor el primero de febrero del año 2000 y que estuvo vigente 6 meses, hasta el 31 de julio del mismo año, se reconoce que en territorio nacional existe una amplia población de personas extranjeras que no cuentan con los documentos migratorios necesarios que acrediten su regular estancia en México, generando un problema tanto para la seguridad de ellos de forma individual, pues en algunos casos pueden ser víctimas de abuso de autoridad, de violaciones a sus derechos humanos o al ser blancos fáciles de grupos de delincuencia¹⁷, como también pueden surgir problemas de seguridad nacional en términos generales, pues cuando una persona se interna al país sin los documentos que acrediten su regular estancia en el país, son personas anónimas y en casos muy puntuales eso puede propiciar la comisión de ilícitos.

Así, se pone en marcha el primer Programa de Regularización Migratoria para documentar a las personas bajo la calidad migratoria de no inmigrante, el cual sirvió de base para los siguientes cinco programas implementados.

¹⁷ Es muy común que las personas que no cuentan con regular estancia, son sometidas a abusos por sus empleadores, por ejemplo, pagándoles un salario más bajo que el que les corresponde, no inscribiéndoles en seguridad social, imponiendo jornadas excesivas de trabajo etc., en virtud que son personas que "no tienen autorización del gobierno para trabajar y por tanto no pueden reclamar sus derechos laborales ante la autoridad". Muchos otros casos de víctimas de violencia, abuso sexual, trata etc.

Este programa establece como su objeto, el “favorecer el acercamiento a la autoridad migratoria de aquellos extranjeros que, por diversos motivos, no cuenten con documentación migratoria que acredite su legal estancia en el país”.

Regulariza dentro de la calidad de no inmigrante (FM-3), con características de visitante o estudiante, la estancia de quienes se hubieran internado al país con anterioridad al 1 de enero de 1998 y que tengan familia mexicana, o trabajo u oferta de trabajo.

Una facilidad que se otorga a las personas, consiste en que la imposición de la multa con motivo de su estancia irregular, será de máximo 40 días de salario mínimo general vigente en este momento y según la zona geográfica, que en ese momento equivalía a \$1,500.00 (mil quinientos pesos).

En ese año (2000) la entonces vigente Ley General de Población¹⁸, contemplaba una sanción pecuniaria y privativa de libertad de hasta 5 mil pesos y 6 años de prisión, a las personas que se internaran de manera irregular, habiendo entrado regulares no hayan renovado su permiso de estancia o hayan realizado actividades distintas a las autorizadas (los supuestos actuales de objeto de regularización migratoria).

2. Programa 2001

Este programa se publica en el DOF el 2 de marzo del 2001 y permaneciendo vigente desde entonces y hasta el 31 de agosto del mismo año, momento en el que se publica la “circular que modifica la diversa por la que se da a conocer el Programa de Regularización Migratoria 2001 y sus reglas aplicables, publicada el 2 de marzo de 2001”, ampliándolo hasta octubre del mismo año, es decir este programa estuvo vigente por 7 meses. Se publica mediante circular por la que se da a conocer el Programa de Regularización Migratoria 2001 y sus reglas aplicables, publicada el de 2 de marzo de 2001 y circular que modifica la diversa por la que se da a conocer el Programa de Regularización Migratoria 2001 y sus reglas aplicables, publicada el 2 de marzo de 2001 del 31 de agosto de 2001.

Este programa contempla la regularización migratoria bajo la calidad migratoria de no inmigrante con las siguientes características migratorias: Estudiante, Visitante en las modalidades: académico, artista, cargo de confianza, científico,

¹⁸ Ver texto original consultado el 23 de octubre de 2012 http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Biblioteca_Digital/Compilacion_Historica_Legislacion_Historica_Mexico_1821-2000.pdf

Artículo 119. Se impondrá pena hasta de seis años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo.

Artículo 120. Se impondrá multa hasta de tres mil pesos y pena hasta de dieciocho meses de prisión, al extranjero que realice actividades para las cuáles no esté autorizado conforme a esta Ley o al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado.

Artículo 123. Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país.

deportista, inversionista, persona de negocios, profesional, rentista y técnico. Asimismo, este programa aplica el beneficio para las personas que se hayan internado antes del 1 de enero del 2000, y amplía los supuestos para:

- Quien haya contraído matrimonio con mexicano(a)
- Quien tenga hijo(a) mexicano(a)
- Quien tenga parentesco en primer grado con mexicano(a)
- Quien viva en unión libre con mexicano(a) con quien tenga hijo(a) mexicano(a)
- Quien acredite unión libre por 5 años con mexicano(a), aun cuando no tenga hijos
- Quien tenga vínculo familiar con extranjeros que tengan legal estancia en el país
- Dependiente Familiar

Finalmente destacar que este programa no contempla nada en relación a beneficios fiscales de reducción de multas, pero sí es más amplio que el primero en cuanto a sus supuestos y al documento migratorio a otorgar.

3. Programa 2003

Este programa es el primero que se vincula al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y menciona el Programa Nacional de Población 2001-2006 haciendo énfasis en la globalización y el siglo XXI como “marcado por el signo de las migraciones”. Se publica a través del acuerdo mediante el cual se establecen los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habiten en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable en la calidad migratoria de No Inmigrante, 23 de diciembre de 2003.

En este PRM se establece una estancia mínima en el país de dos años, para quienes se hubieren internado antes de enero de 2001 y tengan trabajo u oferta, o vínculo familiar en primer grado con mexicano o con extranjero legalmente establecido en el país.

Se tenía contemplado con una vigencia de seis meses (desde enero hasta el 30 de junio de 2004), sin embargo se prolonga por doce meses, finalizando en diciembre de 2004.

Este programa a diferencia de los 2 anteriores, fija la presentación de la solicitud de regularización por escrito y una posterior “comparecencia” de la persona migrante, acompañada de 2 testigos (en los programas de 2000 y 2001 se habla de entrevista).

De igual manera, este programa otorga la calidad de no inmigrante a la persona, y contempla las características migratorias de estudiante o visitante, y

esta última en las modalidades: visitante de negocios e inversionista; visitante técnico; visitante rentista; visitante profesional; visitante cargo de confianza, y dependiente económico.

4. Programa 2005

Este programa se publica con el título “El acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habitan en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como para evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violaciones a sus derechos humanos y a sus garantías individuales”.

El 31 de agosto de 2005 se publica un nuevo Programa de Regularización Migratoria, éste con una duración inicial de 9 meses (entra en vigor el 1 de septiembre de 2005 y la concluye el 31 de junio de 2006), posteriormente, y por acuerdo publicado en el DOF el 15 de junio de 2005, se amplió su vigencia hasta el 31 de octubre de 2006, es decir, tuvo una vigencia total de un año y 3 meses.

En este PRM se solicita como requisito una estancia mínima (previa a la solicitud) de tres años en territorio nacional, es decir, aplica a las personas que hayan ingresado a México antes del primero de enero de 2002, diferencia más significativa respecto de los PRM's previos, y los supuestos son los mismos, es decir, que la persona cuente con un trabajo, una oferta o vínculo familiar en primer grado con mexicano o con extranjero legalmente establecido en el país.

En este programa a diferencia de los anteriores, no se contempla ni entrevista ni comparecencia, únicamente la entrega personal de los documentos de solicitud de regularización.

Al igual que el programa de 2003, éste otorga la regularización bajo la calidad de no inmigrante, en las características de estudiante o visitante, y en esta última, bajo las modalidades de visitante de negocios e inversionista; visitante técnico; visitante rentista; visitante profesional; visitante cargo de confianza, y dependiente económico.

5. Programa 2006

Este programa se publica por acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habitan en el territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación

migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así como evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violaciones a sus derechos humanos y a sus garantías individuales.

Este programa se publica en el DOF el 22 de diciembre de 2006, y contempla una vigencia de doce meses a partir del día siguiente a su publicación, finalizando el 23 de diciembre de 2007; la constante en cuanto a la modificación más significativa en cada uno de los PRM's implementados ha sido el tiempo de estancia mínima solicitada, en este caso la estancia previa mínima solicitada es de casi dos años (aplica a personas migrantes que se hayan internado antes del 1 de enero de 2005).

Este es el último programa que contempla regularizar a las personas bajo la calidad de no inmigrante, características migratorias de estudiante o visitante, y en esta última, bajo las modalidades de visitante de negocios e inversionista; visitante técnico; visitante rentista; visitante profesional; visitante cargo de confianza, y dependiente económico.

Este programa, igual que el de 2005, contempla únicamente la presentación escrita de la solicitud, en forma personal, sin citar para audiencia, comparecencia o entrevista a la persona.

En realidad este programa es una copia fiel del anterior, a excepción del supuesto de antigüedad (fecha de ingreso) de la persona para ser sujeto de este beneficio.

6. Programa 2008

Este acuerdo lleva por título “que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales, los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional y manifiesten su interés de residir en el mismo, puedan promover la obtención de su documentación migratoria en la calidad de inmigrante con las características de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas o deportistas o bien, en la característica de asimilado en los casos que de manera excepcional se establecen en el presente”.

Este es el último PRM implementado, y fue publicado en el DOF el 11 de noviembre de 2008; es importante destacar que es el programa más completo, que más beneficios otorgó a la población migrante y que abarcó los mayores elementos que rodean la regularización migratoria propiamente.

Parte del texto de sus considerados incluye que la irregularidad de la estancia representa un riesgo para la seguridad personal y el desarrollo integral de los

extranjeros y sus familiares, ya que les hace vulnerables a la violación de sus derechos humanos por parte de diversas autoridades y a abusos por parte de particulares; se pone en riesgo su derecho a la unidad familiar así como su derecho a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia; no tienen acceso efectivo a la salud, la educación, la vivienda; y sus hijos e hijas se ven discriminados en el acceso a su derecho a la nacionalidad, la identidad y la filiación, así como todos los derechos que de ello derivan.

Que regularizar la estancia de estas personas en el país contribuye al fortalecimiento de la seguridad pública, nacional y humana; podrán salir del anonimato y así no serán invitados a violar la ley para garantizar su estancia y/o unidad familiar, con lo cual se fomentará una cultura de respeto y legalidad por parte de los extranjeros, servidores públicos y sociedad en general.

Que el acceso de los extranjeros irregulares al permiso de trabajo les permitirá contribuir en mayor medida al desarrollo económico del país, y se darán mayores garantías a sus hijos e hijas de conformidad con el interés superior de la niñez.

A diferencia de los otros cinco programas, se solicita como requisito haber tenido una estancia mínima comprobable en el país de 10 meses, es decir, aplica para quienes hayan ingresado al territorio y no hayan salido de él, antes del 1 de enero de 2007.

En cuanto a beneficios para las personas, el PRM de 2008 se encuentra mejor estructurado, tiene una mayor vigencia que los anteriores (30 meses que equivalen a 2 años y medio), lo que permitió que más personas se beneficiarían de la regularización en sus términos en virtud de la difusión que obtuvo a lo largo de su vigencia.

Una de sus principales características fue la de otorgar la calidad migratoria de inmigrante,¹⁹ eso implica que si una persona extranjera tiene la intención de residir permanentemente en el país, eventualmente y pasados 4 refrendos de ese documento, pueden obtener la declaratoria de inmigrante o residencia definitiva.

Los supuestos de regularización son prácticamente los mismos aunque se amplía el supuesto de la familia mexicana, es decir, puede tratarse de una persona que tenga un trabajo lícito, sea cónyuge de persona mexicana o de persona extranjera legalmente establecida en México, tenga parentesco consanguíneo en primer grado con persona mexicana o extranjera legalmente establecida en México o tenga por lo menos un año de vivir en unión libre con persona mexicana o extranjera legalmente establecida en México.

¹⁹Con las características de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas, deportistas o asimilado. Cabe acotar que la mayor parte de la población migrante en situación irregular, no tiene la posibilidad de acreditar la mayoría de las actividades contempladas, sin embargo, las características migratorias más recurridas bajo este programa fueron las de familiar y asimilado.

El programa fija los requisitos a presentar de acuerdo a la característica migratoria solicitada, cuestión que no se reflejó en los programas anteriores.²⁰

Otro gran apoyo que otorgó este programa fue en relación a la solicitud de documentos a presentar, entre ellos, el de identidad. Este programa en su artículo tercero, señala que la persona puede presentar un pasaporte independientemente de su vigencia, es decir, podía estar vencido, cuestión que en muchos casos fue de gran utilidad y también es meritorio de reconocerse que en ocasiones fueron admitidos como identificaciones las constancias consulares de identidad y otros documentos oficiales que acreditaban su identidad y nacionalidad como los documentos de identidad estatales equivalentes a nuestras credenciales del IFE (muchas personas no cuentan con recursos económicos para renovar sus pasaportes o sus representaciones consulares no están en posibilidad de otorgar todas las facilidades requeridas para tramitar un pasaporte desde el extranjero, por lo que tendrían que trasladarse a sus países de origen de manera forzosa quedando sin posibilidades de regularizar su situación migratoria por razones de pobreza).

Se retoma el procedimiento de regularización basado en una entrevista personal acompañándose de 2 testigos y se agrega el levantamiento de un acta circunstanciada.

Otro de los principales aportes de este programa es que contempla la forma en que ha de realizarse el refrendo (renovación) del documento en su artículo séptimo²¹. Lamentablemente, este artículo perdió vigencia junto con el programa, el 12 de mayo de 2011 y posterior a esta fecha, los requisitos para el refrendo del FM2 obtenido bajo programa, se fijaron de acuerdo a la Ley General de la materia, perdiéndose la vigencia de los documentos migratorios en varios de los casos, por no contar con documentos originales como pasaporte o documentos de identidad originales apostillados o legalizados, por no contar con ofertas formales de trabajo y todas las demás excepciones que contemplaba el programa.

Finalmente, otra de las innovaciones de este programa fue la relativa a la prohibición de aseguramiento (detención) de las personas migrantes en situación irregular que se acercaran al INM a solicitar la regularización en estos términos (artículo noveno).

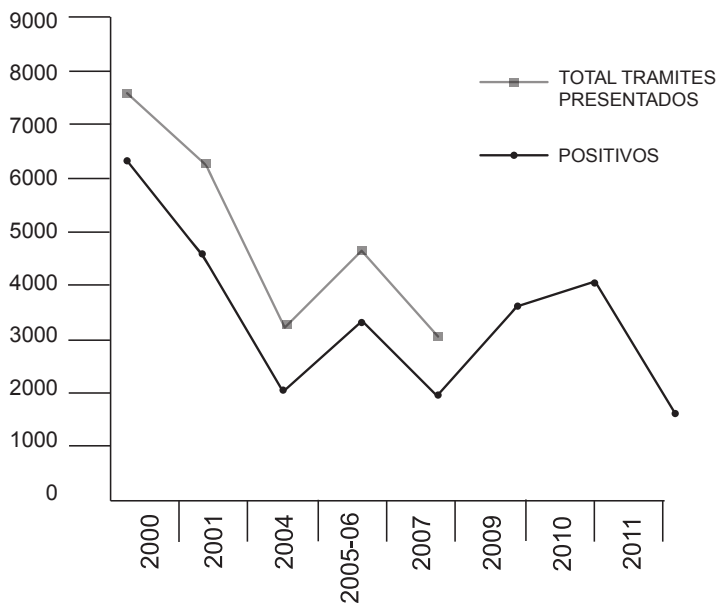
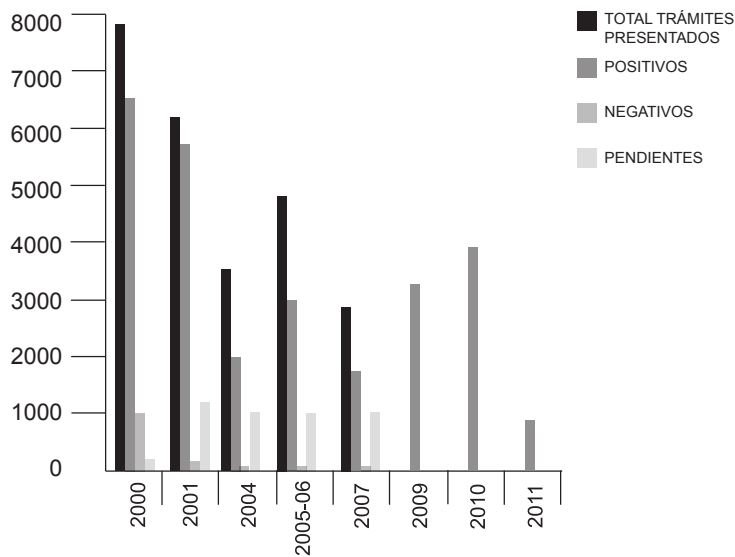
20 Ver artículo tercero del programa. Entre otros se solicita presentar la forma migratoria vencida en caso de contar con una, un comprobante de domicilio y los requisitos específicos de cada característica migratoria. El artículo quinto señala el plazo de resolución (30 días hábiles).

21 Contemplaba la presentación únicamente de original y copia de la solicitud de refrendo debidamente requisitada y firmada por el interesado; Original de su Forma Migratoria; Escrito bajo protesta de decir verdad en el que manifieste que subsisten las condiciones que fundamentaron el otorgamiento de su calidad migratoria, y Original y copia del pago de derechos que corresponda conforme a la Ley Federal de Derechos.

VI. Gráficas Estadísticas y cuadro comparativo de los programas. Testimonios de Personas Regularizadas Bajo el Programa de Regularización de 2008.

Gráficas Estadísticas

De acuerdo a datos oficiales del Instituto Nacional de Migración, el PRM que obtuvo la mayor cantidad de trámites presentados y el mayor número de casos con un resultado positivo fue el primero, como lo podemos observar en las gráficas abajo presentadas.



Gráficas consultadas en:

http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Estadisticas_Migratorias

Cuadro Comparativo de los Programas

A continuación se reproduce un cuadro comparativo de los programas que México ha impulsado.

Programa	Tipo de documento migratorio que otorga	A quienes beneficia	Forma de presentación de la solicitud	Supuesto	Monto de las multas	Tiempo de vigencia
2000	No inmigrante 1. visitante 2. estudiante	Internados antes del 1 de enero de 1998	Entrevista	1. Trabajo 2. Oferta de trabajo 3. Familia mexicana	Máximo 40 días de SMGV (\$1,500.00)	6 meses
2001	No inmigrante 1. Estudiante 2. Visitante modalidades: ✓ Académico ✓ Artista ✓ Cargo de confianza ✓ Científico ✓ Deportista ✓ Inversionista ✓ Persona de negocios ✓ Profesional ✓ Rentista ✓ Técnico	Internados antes del 1 de enero de 2000	Entrevista (mencionando que se puede presentar con o sin asesor legal)	1. Trabajo 2. Oferta de trabajo 3. Que haya contraído matrimonio con mexicano(a) 4. Quien tenga hijo(a) mexicano(a) 5. Quien tenga parentesco en primer grado con mexicano(a) 6. Quien viva en unión libre con mexicano(a) con quien tenga hijo(a) mexicano(a) 7. Quien acredite unión libre por 5 años con mexicano(a), aun cuando no tenga hijos 8. Quien tenga vínculo familiar con extranjeros que tengan legal estancia en el país 9. (Dependiente Familiar).	No menciona	5 meses más 2 de ampliación = 7 meses
2003	No inmigrante 1. Estudiante 2. Visitante modalidades: ✓ Visitante de negocios e inversionista ✓ Visitante técnico ✓ Visitante rentista ✓ Visitante profesional ✓ Visitante cargo de confianza y dependiente económico	Internados antes del 1 de enero de 2001	Comparecencia con 2 testigos previa promoción escrita	1. Trabajo 2. Oferta de trabajo 3. Vínculo familiar en primer grado con mexicano o con extranjero legalmente establecido en el país	No menciona	6 meses
2005	No inmigrante características migratorias: 1. Estudiante 2. Visitante modalidades: ✓ Visitante de negocios e inversionista ✓ Visitante técnico ✓ Visitante rentista ✓ Visitante profesional ✓ Visitante cargo de confianza y dependiente económico.	Internados antes del 1 de enero de 2002	Promoción escrita en forma personal	1. Trabajo 2. Oferta de trabajo 3. Vínculo familiar en primer grado con mexicano o con extranjero legalmente establecido en el país	No menciona	9 meses más 4 de ampliación = 1 año y 3 meses
2006	No inmigrante características migratorias: 1. Estudiante 2. Visitante modalidades: ✓ Visitante de negocios e inversionista ✓ Visitante técnico ✓ Visitante rentista ✓ Visitante profesional ✓ Visitante cargo de confianza y dependiente económico.	Internados antes del 1 de enero de 2005	Promoción escrita en forma personal	1. Trabajo 2. Oferta de trabajo 3. Vínculo familiar en primer grado con mexicano o con extranjero legalmente establecido en el país	No menciona	12 meses
2008	Inmigrante características: ✓ Profesional ✓ Cargo de confianza ✓ Científico ✓ Técnico ✓ Familiares ✓ Artistas ✓ Deportistas ✓ Asimilado	Internados antes del 1° de enero de 2007	Entrevista personal con 2 testigos levantándose acta circunstanciada	1. Tenga un trabajo lícito 2. Sea cónyuge de persona mexicana o de persona extranjera legalmente establecida en México 3. Tenga parentesco consanguíneo en primer grado con persona mexicana o extranjera legalmente establecida en México 4. Tenga por lo menos un año de vivir en unión libre con persona mexicana o extranjera legalmente establecida en México.	La contemplada en el artículo 118 de la Ley General de Población	30 meses (2 años y medio)

Testimonios de Personas Regularizadas Bajo el Programa de Regularización de 2008.

Las personas que fueron entrevistadas manifestaron tener, todas más de 5 años de residir en México, lo que se traduce en que son personas que, con una muy alta probabilidad, tienen la pretensión de radicar aquí de manera definitiva. Una de ellas lleva 37 años viviendo en México.

Todas manifestaron tener algún vínculo o nexo familiar o de pareja con persona mexicana.

Las 2 mujeres entrevistadas manifestaron sí tener un trabajo formal, mientras que los 2 hombres manifestaron que no tienen un trabajo formal.

Manifestaron por otro lado, que la información la obtuvieron de Sin Fronteras IAP y ninguna de las personas indicó que el INM haya hecho difusión, Máxime, una de las personas, comentó que no se había regularizado antes porque no había recibido la información correcta.

Las personas que se regularizaron pudieron obtener un trabajo en México, incluido el sentido de pertenencia a México a través del cumplimiento de las obligaciones por ejemplo, de poder pagar impuestos (las personas extranjeras irregulares no pueden pagar impuestos) la regularización en este sentido fue accesible en términos económicos y la información uniforme y clara. Una de las personas manifestó que no había podido registrar el nacimiento de su hija hasta que se regularizó ya que siempre le pedían para regularizarse que presentara el acta de nacimiento de su hija mexicana y viceversa, Registro Civil del D.F. le pedía la regular estancia para hacer el registro extemporáneo.

La percepción de las personas es que el programa de regularización podría mejorarse acortando los plazos de respuesta, si los procedimientos fueron más entendibles y se acompañaron de un programa de ayuda a las personas migrantes. Las personas detectan que las multas aun deberían ser menores. En general que la información sea mas clara.

Finalmente y en relación al refrendo que contempla el último programa las personas explicaron que han podido realizar sus refrendos sin dificultad.

Preguntas realizadas a las personas migrantes

Fecha de encuesta	20/08/2012	21/08/2012	21/08/2012	21/08/2012
1. Sexo	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
2. Nacionalidad y lugar de nacimiento	Canadiense, Val-Brillant	Chileno, Santiago	Guatemalteca, Aldea Sicabe	Argentino, Buenos Aires
3. Fecha de nacimiento	11 de febrero de 1946	10 de septiembre de 1953	1 de Mayo de 1991	29 de Abril de 1858
4. Tiempo de residir en México	Desde 2003 (9 años)	Desde 1975 (37 años)	Desde 2007 (5 años)	12 Años
5. ¿Tiene familia mexicana?, ¿cuál es el parentesco?	Novio	Si, 2 Hijos Y Su Esposa	Dos Hijos	Si, Esposa e Hijos
6. ¿Tiene un trabajo formal?	No	Si	No	Si
7. Programa bajo el que se regularizó	2008	No Sabe	2010	2011
8. ¿Sabe qué es un programa de regularización?	Si	No	Si	Si
9. ¿Le explicaron de forma clara toda la información sobre el programa de regularización?	Si, en Sin Fronteras	No, En Sin Fronteras. el considera que fuera de ayudarle lo afectaron	Si, Sin Fronteras	Si, Sin Fronteras
10. ¿Quién le brindó la información?				
11. ¿Logró regularizarse bajo el programa de regularización migratoria?	Si	Si	Si	Si
12. ¿Había intentado obtener su regularización migratoria antes de entrar al programa de regularización?	No	Si	No	Si
13. ¿Cuáles fueron los obstáculos o dificultades con las que se enfrentó antes de entrar al programa?	Tiempos prolongados para emitir respuesta en el INM	El costo elevado del documento migratorio	No aplica	No le brindaron la información correcta
14. ¿Cuáles fueron los beneficios que obtuvo del programa de regularización?	Obtener un trabajo	Información, y una guía de pasos a seguir	La exención de su pago	Información correcta y la forma de realizar sus trámites
15. ¿Obtuvo algún otro beneficio adicional a parte de su regularización?	No	Estar al día con gobernación, pagar impuestos.	Logró registrar a su hija	Obtener un trabajo formal, declarar impuestos
16. ¿Cómo considera el programa de regularización en el que participó?	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno
17. Desde su experiencia, ¿qué propone para mejorar los programas de regularización?	Que los tiempos para emitir una respuesta sean mucho más cortos	Que fueran más explícitos en los procedimientos a seguir, y un programa de acompañamiento para ayudar a los extranjeros	Bajar el costo de las multas	Que se les brinde más información sobre sus derechos y obligaciones
18. Después de obtener su regular estancia en México, ¿ha realizado algún trámite de renovación o refrendo?	Sólo una vez hice un refrendo y dejé pasar el trámite de renovación siguiente	3 veces a realizado refrendo	No lo realizó	Refrendo
19. ¿Fue fácil su trámite de renovación o refrendo?, ¿tuvo alguna dificultad con la documentación que le solicitaron?	No tuvo ninguna dificultad	La primera vez le fue difícil, las ultimas 2 no	No aplica	Si, no tuvo ningún problema

VII. Conclusiones

Estos programas de regularización migratoria son muy importantes en el contexto migratorio que vive México actualmente y desde hace ya muchos años (desde el 2000 se detectó la necesidad de los programas en virtud del crecimiento de la población migrante que decide no sólo transitar por México sino establecer este territorio como destino) como país de tránsito, destino, expulsión y retorno de personas migrantes, por lo que es relevante y prioritario que no se abandone este tipo de práctica dentro de la política migratoria.

El continuar con la emisión de este tipo de programas no sólo beneficia al país en términos de conocimiento del número de personas migrantes que residen de manera habitual y permanente en México, conocimiento que se requiere tener para poder abordar el fenómeno y sus consecuencias, entre otras, el regular de manera adecuada la situación y los derechos humanos de esta población, sino que además aporta en el terreno económicos en tanto que las personas migrantes pueden cumplir con sus obligaciones constitucionales en términos de contribuciones fiscales.

De manera directa a la población migrante se le beneficia en tanto se les hace parte en el terreno de lo legal, al reconocerles personalidad y derechos adquiridos. Asimismo, se les otorga la posibilidad de obtener trabajos formales, recibir atención médica, acceder al sistema escolar, etc.

De manera indirecta se beneficia a un número considerable de personas que son dependientes de ellas, que normalmente son personas mexicanas (familia, hijos e hijas, parejas en matrimonio o unión libre) o extranjeras en menor medida.

Lo anterior cobra sentido si observamos que todos los programas toman como presupuestos para otorgar el beneficio, que la persona no sólo cuente con determinado tiempo de vivir en México (antigüedad), sino que además se contempla que tengan trabajo o familia en México (un nexo con el Estado que justifique su estancia permanente).

VIII. Recomendaciones

La consideración de la situación económica de las personas debe de ser uno de los factores que se contemplen de manera puntual y específica ya que un programa sin beneficios o facilidades económicas tiene poco impacto por el número de personas que podrán participar en él.

Se debe de buscar el garantizar la continuidad de la regular estancia obtenida en estos términos para que se traduzca en un efectivo aporte a las personas migrantes y sus familias, ya que de nada sirve tener un documento de regular estancia por un periodo de 1 año.

La autoridad migratoria tiene la tarea de transformar la percepción de temor que se ha infundido en la población migrante para lograr su acercamiento voluntario con el ánimo de resolver su situación migratoria legal.

Practicar los exámenes de confianza y calidad, y de conocimientos necesarios para que el personal que recibe las solicitudes de las personas migrantes, sean resueltas con estricto apego a la normativa vigente de origen tanto nacional como internacional.

Que el personal del INM reciba capacitaciones constantes y talleres de sensibilización del fenómeno migratorio y sus problemáticas, atendiendo especialmente a los casos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Que los criterios de aplicación de ley, tratamiento y resolución de solicitudes de trámites migratorios en general, sea uniforme reduciendo los campos de resolución discrecional (dentro de una misma Delegación Federal del INM así como en relación a las diferentes Delegaciones al interior de la República).



Agradecimiento especial a MARIA DE LA LUZ GOMEZ MEJORADA,
voluntaria dentro del Área Legal de Sin Fronteras IAP de marzo a agosto de 2012,
por su participación en la elaboración de este documento.



**Puebla 153. Col Roma
México, D.F C.P 06700
Tel: (52 55) 55141519 y 21
Fax (52 55) 55141524 ext:103
sinfronteras@sinfronteras.org.mx
www.sinfronteras.org.mx**