

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO, EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE ASILO POLÍTICO Y REFUGIO DE ALTO NIVEL POR PARTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, A PRESIDENTES, EX PRESIDENTES, GOBERNADORES, SECRETARIOS DE ESTADO O MINISTROS, MIEMBROS DEL CONGRESO Y DEL PODER JUDICIAL, CONSIDERADOS FUNCIONARIOS SUPERIORES DE OTROS PAÍSES.

La suscrita, Gina Andrea Cruz Blackledge, Senadora de la República en el H. Congreso de la Unión en la LXV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento a lo dispuesto por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por los artículos 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8 fracción I, 164 numeral 1, 169, 172 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de otorgamiento de Asilo Político y Refugio de Alto Nivel por parte del Senado de la República, a Presidentes, Ex Presidentes, Gobernadores, Secretarios de Estado o Ministros, Miembros del Congreso y del Poder Judicial, considerados funcionarios superiores de otros países, al tenor de la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestro país tiene como una de sus bases fundamentales de formación como nación, una gran tradición e ilustre historia sobre el asilo y el refugio a personas víctimas de persecución política, así como de protección por razones humanitarias, de respeto y soberanía hacia otros países. "Durante la época colonial, la práctica del asilo en México se circunscribió, como en Europa, a las iglesias y monasterios, que eran lugares que se consideraban sagrados e inviolables, donde las personas perseguidas recibían protección. La institución del asilo en México se laicizó y se empezó a desarrollar hasta su etapa de país independiente y exclusivamente con fines de dar protección a las personas perseguidas por motivos políticos"¹.

Asimismo, "en las primeras décadas del México independiente, la práctica del asilo fue limitada y estuvo condicionada al reducido número de representaciones diplomáticas del gobierno mexicano en el extranjero, en el caso del asilo

¹ IMAZ, Cecilia. La práctica del asilo y del refugio en México. México, Potrerillos Editores, 1955. P.33. Citado en "El Asilo como derecho en disputa en México. La raza y la clase como dispositivos de exclusión". ORTEGA Velázquez Elisa. Instituto de investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2022. P. 75. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

diplomático, y a las dificultades geográficas y deficiencias en los medios de comunicación y transporte, que hacían sumamente difícil el arribo de las personas perseguidas políticamente a territorio mexicano, en el caso del asilo territorial. En estos años el asilo mexicano se enfocaba en asistir, a través de la inmunidad diplomática, a los perseguidos políticos latinoamericanos que eran simpatizantes del gobierno mexicano y participaban en grupos políticos de oposición o rebelión en contra de los regímenes autoritarios de sus países”².

De lo anterior, nuestro país heredó tanto de la Colonia como del movimiento de Independencia, así como del avance y experiencias internacionales del tema de naturalización, frontera, migración y asilo territorial, las interpretaciones del *ius soli* [derecho de suelo o nacimiento] como del *ius domicili* [derecho en razón del domicilio] para incorporarlas al marco jurídico nacional, ya que desde la Constitución de Apatzingán (1814), el Plan de Iguala (1821), los Tratados de Córdoba (1821), Decretos y Tratados, se plasmaron en la Constitución de 1857 y en la de 1917, ya que se consideraba el tema de protección y asilo por razones humanitarias, en el artículo 15 de ambas Constituciones, y se señalaba que:

*“Art. 15. Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país en donde cometieron delito, la condición de esclavos; ni convenios ó tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano.”*³

Sin embargo, fue hasta la Ley sobre las Reglas para dar Cartas de Naturaleza de 1828, cuando se precisó el marco de la naturalización por parte de nuestro país y la actuación de las autoridades en sus distintos niveles de gobierno. Asimismo, la Constitución de 1836 “atribuyó no sólo la nacionalidad a los nacidos en México, sino también a los hijos de mexicanos, estableciendo un sistema híbrido de asimilación del *ius sanguini* y *ius soli*”⁴ y finalmente, el Decreto sobre Extranjería y Nacionalidad de 1854 “fue el primer ordenamiento destinado a reglamentar de forma integral la nacionalidad, la naturalización y la condición jurídica de los extranjeros”⁵, dando derecho a cualquier persona de transitar, salir o entrar del País.

Asimismo, a lo largo de la historia nacional y de diversas administraciones del gobierno federal, nuestro país ha transitado por diversas ideologías y creencias para con la migración, el asilo y la protección de personas extranjeras. “Durante el siglo

² SERRANO Migallón, Fernando. El asilo político en México. México, Porrúa, 1998, Pp 57-63. Citado en *Ibid.* P.75. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

³ CONSTITUCIÓN de 1857. Con sus Adiciones y Reformas hasta el año de 1901.

https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdijg/const_mex/const_1857.pdf

⁴ GONZÁLEZ, Martín. “Régimen jurídico de la nacionalidad en México”. P.22. Citado en *Ibid.* P.78. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

⁵ Derecho internacional, México, Porrúa, 1974, p. 133. Citado en *Ibid.* P.78. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

XIX existió la creencia de que México era un país despoblado, cuyos habitantes no eran suficientes ni en cantidad ni en calidad para explotar [los inacabables recursos naturales de la región]. Esto condujo a que el régimen de Porfirio Díaz realizara reiteradas invitaciones a la inmigración extranjera, de la cual se esperaba que aportara muchas ventajas, como la posibilidad de explotar dichos recursos y atraer inversiones”⁶, de lo cual se cree también que se dio una política de fomento a la inmigración que pretendía abrir las puertas al capital y a la inmigración foránea.

Bajo este contexto, en 1908 se adoptó la primera Ley de Migración en el país; a diferencia de las leyes que le sucederían, no hizo ninguna referencia a la raza para seleccionar a los migrantes; por el contrario, la presentación de la ley recuerda el principio de no discriminación que la origina: “Otra de las bases fundamentales del proyecto es la de la más completa igualdad de todos los países y de todas las razas, no estableciendo un solo precepto especial para ciudadanos de alguna nación, ni para los individuos de raza determinada”.⁷ Sin embargo, esta ley preveía la exclusión de personas extranjeras enfermas o portadoras de enfermedades como la peste bubónica, el cólera o la fiebre amarilla; así como la reglamentación del procedimiento de documentación, creando el Servicio de Inspección de Migrantes, el cual “no contaba con la estructura organizativa ni el personal necesario para velar por que se cumplieran las disposiciones para velar por que se cumplieran las disposiciones en materia de inmigración, pero sí servía para temas de control sanitario y vigilar a los inmigrantes originarios de China.”⁸

También destaca que, en la época del Gobierno de Porfirio Díaz, el tema de asilo “lo utilizó como arma política de acuerdo con los intereses o especiales simpatías del Presidente, y su práctica comenzó a cobrar importancia hacia fines del régimen como medio de participación en la pacificación de la convulsionada Centroamérica. Por ejemplo, entre 1909 y 1910 el régimen porfirista le dio asilo a José Santos Zelaya y a José Madriz, presidentes liberales de nicaragua derrocados por una sublevación conservadora. El subsecretario de Relaciones Exteriores de ese entonces, Federico Gamboa, narró en sus memorias cómo ese gesto del gobierno mexicano provocó por obvias razones la inconformidad del gobierno de Estados Unidos. En respuesta, Díaz, en su informe al Congreso del 10 de abril de 1910, al referirse a este caso, sostuvo que el proceder de México en ambos casos en nada se oponía al derecho de gentes universalmente aceptado.

⁶ GLEIZER, Daniela, “Políticas migratorias en la construcción de la identidad nacional mexicana”, en Adonon, Akuavi (ed.), *Identidades: explorando la diversidad*, México, Barcelona, UAM-C, Anthropos Editorial, 2011, pp. 223 y 224. Citado en *Ibid.* P.79. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

⁷ Exposición de motivos en la Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, 23 de noviembre de 1908. Citado en *Ibid.* P.81. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

⁸ Yankelevich, Pablo, “Corrupción y gestión migratoria en el México posrevolucionario”, *Revista de Indias* XXII, núm. 255, 2012, pp. 433-464. Citado en *Ibid.* P.82. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

Por el contrario, en el contexto nacional, las corrientes revolucionarias que surgían en contra del régimen de Díaz eran fuertemente reprimidas por el gobierno, lo que orilló a que muchos mexicanos huyeran del país y encontraran asilo en territorio estadounidense. En este contexto, la prohibición estadounidense de extraditar a los perseguidos por causas políticas jugó un papel crucial para garantizar el asilo a los ciudadanos mexicanos que huían ante la intolerancia porfirista y persecución política que sufrían, y que emigraran a Arizona, a Texas y a Nuevo México. De hecho, su asilo en Estados Unidos les permitió seguir participando desde el exterior en los movimientos de insurrección nacional contra la dictadura de Díaz, a pesar de la fuerte presión del gobierno mexicano por extraditarlos o detenerlos”⁹.

Por lo que, en esa época, “dados los disturbios internos que prevalecían, México no figuró como país destino de asilo durante ese periodo, aunque destaca el caso de Giuseppe Peppino Garibaldi, nieto del artífice de la unificación italiana, Giuseppe Garibaldi, quien llegó a México en 1911 tras participar en la guerra greco-turca y se unió a las fuerzas maderistas para luchar en batallas emblemáticas, como la de Casas Grandes, Chihuahua, donde se le otorgó el grado de general y fue nombrado por Madero como Jefe de la Legión Extranjera”¹⁰.

Durante el México posrevolucionario, debido a la disminución de la población nacional, el gobierno optó por la política de atracción de inmigrantes, con los objetivos de desarrollar al país, así como modernizar el campo y las industrias, por lo que se partió de la selección de “extranjeros con base en dos criterios: que tuvieran aptitudes para la colonización agrícola y que compartieran tradiciones culturales similares”¹¹ como españoles, italianos y portugueses.

En la administración del Presidente Álvaro Obregón (1920-1924) se dio un proyecto de Ley de Migración (1923), centrado en la selección de inmigrantes por parte del gobierno y clasificarlos en deseables y no deseables, lo cual fue rechazado por el Congreso, sin embargo, se otorgaron facultades extraordinarias para poder tratar el tema de la migración, y que dichas facultades fueron la base para la posterior Ley de Migración (1926) que durante la administración del Presidente Calles (1924-1928) se continuó con la política de puertas abiertas a extranjeros, con la excepción de inmigrantes chinos, indios, negros, sirios, libaneses, armenios, palestinos, árabes y turcos (categorías de extranjero inasimilable).

⁹ “*El Asilo como derecho en disputa en México. La raza y la clase como dispositivos de exclusión*”. ORTEGA Velázquez Elisa. Instituto de investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2022. pp. 83-84. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

¹⁰ Taylor, Lawrence, *La gran aventura en México: el papel de los voluntarios extranjeros en los ejércitos revolucionarios mexicanos, 1910-1915*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Universidad de Michigan, 1993, p. 63. Citado en Op.Cit. Pp. 89-90

¹¹ SKRAN, C.M. *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*, Oxford, Clarendo Press, 1995, p. 23. Citado en Op.Cit. P. 91.

Sobre el tema de asilo como estrategia política, “una vez concluida la Revolución y lograda la pacificación, México empezó a perfilarse como un país destino para los perseguidos políticos de Latinoamérica, a manera de estrechar lazos culturales. Asimismo, los perseguidos políticos de Honduras, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Perú encontraron protección e inmunidad en las embajadas mexicanas. Y, en la década de los treinta, se concedió asilo a personalidades políticas brasileñas y paraguayas. México promovió intensamente el asilo diplomático por dos estrategias de carácter político: intervenir en la pacificación de los disturbios latinoamericanos que amenazaban la estabilidad de la región, y ejercer un papel de promotor de los derechos humanos a nivel internacional con relativamente poco esfuerzo. México otorgaba protección a los perseguidos políticos en sus legaciones situadas en el extranjero a través de gestionarles su traslado a un tercer país sin tener que obligarse necesariamente a recibirlos en su territorio. De hecho, aun asilándoles en el territorio nacional, se trataba de casos aislados y particulares que reflejaban el carácter selectivo de la política de asilo”¹². En la referida época, el marco jurídico en materia de asilo se basaba en el artículo 15 Constitucional (1917), y en dos instrumentos internacionales suscritos por México, que eran la *Convención sobre Asilo de la Habana de 1928* y la *Convención sobre Asilo político de Montevideo de 1933*.

Por su parte, en la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, “el otorgamiento de asilo a los perseguidos políticos formó parte del discurso oficial, aunque no fue una política uniforme, sino más bien selectiva. La recepción de los republicanos españoles y el asilo político otorgado a León Trotsky (1937) contribuyeron a alimentar la imagen de México como un país de “puertas abiertas” en general y del gobierno de Cárdenas en particular. Sin embargo, nuevamente la política de asilo cardenista estuvo determinada por los dos criterios generales de selección de extranjeros: que fueran fácilmente asimilables y que contribuyeran al desarrollo nacional. En realidad, la política de asilo del presidente Cárdenas con los perseguidos por los regímenes totalitarios europeos era ambigua y selectiva. Los miembros del servicio exterior mexicano interpretaban las normas de formas muy variadas y, por otro lado, la Ley de 1936 coexistía con la Circular Confidencial 157, que fue derogada en 1937, pero siguió vigente en lo relativo a las prohibiciones de entrada a algunos grupos de extranjeros, como los judíos.”¹³.

En 1939, por el clima internacional que se vivía a raíz de la Segunda Guerra Mundial y por las nuevas dinámicas de migración y protección de perseguidos, se incorpora en la Ley General de Población la clasificación y definición de “asilado político”. “La Ley estableció que las solicitudes de asilo serían inaceptables si las personas

¹² “*El Asilo como derecho en disputa en México. La raza y la clase como dispositivos de exclusión*”. ORTEGA Velázquez Elisa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2022. pp. 95-96. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

¹³ Op.cit. pp. 101-102.

abandonaban su país por razones de conveniencia personal o si pedían asilo en un país distinto de aquel en donde se había realizado la persecución”¹⁴.

En lo que respecta a la Administración del Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) fue un periodo de claroscuros en materia migratoria, seguido del periodo anterior, donde se privilegiaba inmigración extranjera europea y sudamericana, principalmente de españoles (científicos, artistas, intelectuales y técnicos), con la salvedad de que no inmiscuirse en actividades políticas, mientras que de otras nacionalidades eran admitidos después de examinaciones minuciosas. Durante el año de 1942 se suspendió la inmigración extranjera, debido a la participación de México en la Segunda Guerra Mundial y en el año de 1946 se volvió a la política de “puertas abiertas” para que en 1947 se considerara en la Ley general de Población, la visión de “migración no discriminatoria”, y se crea la Oficina de Registro de Población e Identificación (que solo registraba extranjeros). “La clasificación de la población que entraba en el país se redujo a las categorías de inmigrante, inmigrado y no inmigrante. La Secretaría de Gobernación se encargó de administrar las condiciones y restricciones sobre los permisos de residencia y trabajo para los extranjeros que entraban en el país, así como de fijar las cuotas de entrada por nacionalidades, por calidad migratoria o por actividades permitidas. De esta manera, se decidía si el extranjero entraba en calidad de “deseable o indeseable”¹⁵

Después de la Segunda Guerra Mundial, México siguió con los exámenes minuciosos y rechazos hacia solicitudes de refugio de europeos no españoles, principalmente de personas de Alemania, Austria, Checoslovaquia, Italia, Francia y Polonia. “Ante este panorama, se favoreció explícitamente a los refugiados del continente americano, otorgándoles la protección a través de las representaciones diplomáticas de México en el continente. **Una vez más, la práctica mexicana del asilo hacia ciertos grupos de refugiados se determinaba por la simpatía política que el Gobierno Mexicano en curso encontraba en las revoluciones sociales de Guatemala, Panamá, Honduras, Cuba, Haití y República Dominicana.** Asimismo, tuvieron lugar casos de asilo político otorgado a distintas personalidades, en su mayoría españolas: Concha Méndez, escritora y poeta (1944); Manuel Altolaguirre, editor y poeta (1944); Andrés Eloy Blanco, ex ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela (1948); Luis Buñuel, cineasta (1950); Manuel Tagüeña, comandante del ejército republicano durante la guerra civil española (1953); Carmen Parga, activista republicana y profesora (1953), y Víctor Raúl Haya de la Torre, político peruano (1954)”¹⁶.

¹⁴ Yankelevich, Pablo, Los otros. Raza, normas..., cit., p. 53. Op. Cit. 103.

¹⁵ Theesz Poschner, Margarita, *Migración húngara...*, cit., p. 151. ”. ORTEGA Velázquez Elisa. Instituto de investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2022. pp. 95-96. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

¹⁶ Serrano Migallón, El asilo..., cit., p. 120. Op. Cit. 109.

Debe destacar, que después de la Segunda Guerra Mundial, bajo el acuerdo de la creación de las Naciones Unidas, se fundó en 1950 la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)., Asimismo, se adoptaron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 y su protocolo Adicional años más tarde. Sin embargo, México no ratificó ningún acuerdo ni documentos, hasta el año de 1981 con la ratificación de la Convención sobre Asilo Territorial, que establecía el derecho de todo Estado, de recibir dentro de su territorio (ejerciendo su soberanía), a las personas que juzgara conveniente, sin que pudiera haber algún reclamo por parte de otro Estado.

“El acelerado crecimiento demográfico, sus costos en materia de educación y empleo y el aumento de la migración rural-urbana, así como la emigración iniciada a Estados Unidos en la década de los setenta, repercutieron en el diseño de los nuevos objetivos demográficos, los cuales quedaron plasmados en la nueva Ley General de Población de 1974”¹⁷. Aunque la regulación del asilo en México en las últimas décadas del siglo XX siguió siendo escasa, “la Ley General de Población de 1974, solo contemplaba la categoría de “asilado político” como la forma de entrar al territorio nacional para las personas perseguidas por motivos políticos. Hasta 1990 se incluyó la categoría de refugiado en la Ley General de Población, con el fin de regular la estancia de una amplia población de centroamericanos, mayoritariamente de origen guatemalteco, que por motivos de violencia social y política y porque su vida corría peligro en su país de origen se habían internado en forma masiva al territorio mexicano desde la década de los ochenta”¹⁸. De lo anterior, en la década de los 80’s, el gobierno federal implementó un programa de asistencia a refugiados guatemaltecos, pero que no reconocía jurídicamente a éstos como refugiados, por lo que se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados [COMAR] (Decreto del Ejecutivo de 1980), así como la celebración de un convenio con la ACNUR para tener representación en México en 1982.

“El asilo que principalmente se otorgó en México hasta 1990 fue el diplomático, pues la legislación migratoria no contemplaba el ingreso territorial de refugiados en el sentido señalado por la Convención de 1951; esto es, de amplios contingentes de personas perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Fue en 1990, con las reformas del 17 de julio a la Ley General de Población, cuando finalmente se incluyó la categoría de “refugiado” en la legislación migratoria mexicana. No se discutió la posibilidad de promulgar una ley autónoma en la materia, ya que se consideró más congruente añadir la categoría de refugiado al artículo 42 de la Ley, que definía a los “no inmigrantes”, y que ya tenía incluida la categoría de asilado político. Tampoco estuvo en discusión incluir las disposiciones de la Convención de 1951 y su

¹⁷ Castillo, Manuel Ángel, “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en Alba, Francisco y Castillo, Manuel Ángel (ed.), Los grandes problemas de México, III, Migraciones internacionales, México, El Colegio de México, 2010, p. 552.

¹⁸ Ibidem, p. 100.

protocolo de 1967, instrumentos que hasta esa fecha seguían sin ser ratificados por México”¹⁹.

Si bien, nuestro país es reconocido a lo largo de su historia como lugar de asilo de perseguidos políticos, “especialmente con personalidades políticas, intelectuales, artistas, activistas de derechos humanos y expresidentes. La lista de personajes latinoamericanos que encontraron asilo en el país durante la segunda mitad del siglo XX incluye a Pablo Neruda (1950), Juan Jacobo Árbenz (1954), Alaide Foppa y su familia (1954), Fidel Castro (1955), Hortensia Bussi —viuda de Salvador Allende— y sus hijas (1973), Ángel Hoces Salas (1973), Héctor José Cámpora (1976), Rigoberta Menchú (1981) y Gabriel García Márquez (1981). Las experiencias de exilio en América Latina en la segunda mitad del siglo XX son muy diversas, pero en su mayoría estuvieron motivadas por persecuciones políticas o ideológicas. Las dictaduras de Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana (1930-1961), François Duvalier en Haití (1957-1971), Juan María Bordaberry en Uruguay (1973-1976), y la Junta Militar en Argentina (1976-1983), así como el derrocamiento de los gobiernos de Juan Jacobo Árbenz en Guatemala en 1954, de João Goulart en Brasil en 1964, de Juan José Torres en Bolivia en 1971 y de Salvador Allende en Chile en 1973, provocaron el exilio tanto de funcionarios, dirigentes políticos e intelectuales como de personas de clase media que eran profesionistas y técnicos”²⁰.

Durante las dictaduras militares de Sudamérica, nuestro país registra contrastes en la política de recibimiento y asilo de perseguidos políticos, ya sea por la capacidad que los consulados y embajadas podían ofrecer o los gobiernos de esos países, o por la conveniencia de acuerdos políticos de estado, por lo que se dio un trato desigual en varios casos. “De hecho, durante varias décadas la política mexicana imperante fue la de conceder asilo diplomático para intervenir en la pacificación de los disturbios latinoamericanos que amenazaban la estabilidad de la región, así como de ejercer un papel de promotor de los derechos humanos a nivel internacional con relativamente poco esfuerzo”²¹.

Actualmente, nuestra Constitución Política señala en su artículo 11 que “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La Ley regulará sus procedencias y excepciones.”

De lo anterior, nuestro país cuenta con un marco jurídico en materia migratoria que se basa en diversas Leyes y Reglamentos, y el Estado Mexicano concibe como

¹⁹ Imaz, Cecilia, La práctica del asilo..., cit., pp. 83 y 84. ORTEGA Velázquez Elisa. Instituto de investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2022. pp. 95-96. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

²⁰ ORTEGA Velázquez Elisa. Instituto de investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2022. pp. 118-119. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6671/12.pdf>

²¹ Op. Cit.

Política Migratoria al “conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”²².

Los ordenamientos de la política migratoria son:

1. Ley de Migración y su Reglamento: la cual tiene como finalidad regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio nacional y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales;
2. Ley de Nacionalidad y su Reglamento: la cual es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y su Reglamento: Esta Ley regula dos aspectos tan importantes como el refugio y el asilo político, un par de figuras jurídicas que deben distinguirse claramente.

El asilo es la protección que da el Estado a las personas extranjeras que son perseguidas por motivos políticos o por delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos.

El refugio, por otro lado, se da a personas que son perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; a personas que han huido de su país, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos o violación masiva de los derechos humanos.

Esta Ley fue reformada el mes de febrero de 2022, con la finalidad de integrar algunos conceptos como “Interculturalidad, como principio de política de inclusión igualitaria de personas con culturas diversas; Movilidad Humana,

²² LEY de Migración. Artículo 2. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

Perspectiva Intercultural, entre otros” así como facultar a la Secretaría de Gobernación a brindar asistencia institucional a los refugiados en el país.

4. Ley General de Población y su Reglamento: la cual tiene como objeto, regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Dentro de este marco jurídico migratorio, sobre todo de protección y asilo a perseguidos políticos, se ha dado por parte del Ejecutivo Federal protección a Ex Presidentes y Ministros, considerados en sus países de origen como delincuentes o que han sido llamados ante la justicia para rendir cuentas por sus gestiones en sus administraciones, a lo que se ha reaccionado desde nuestro país como perseguidos políticos o protección en razones humanitarias.

Casos recientes como el otorgamiento de asilo a seis personas relacionadas con la Asamblea Nacional de Ecuador en la Embajada de México en la Ciudad de Quito, así como a la asambleísta ecuatoriana Gabriela Rivadeneira (2019)²³, al Ex Presidente Juan Evo Morales Ayma (2019), “Ciudadanos Venezolanos de sectores opositores al gobierno de ese país solicitaron protección en la Embajada de México en Caracas. De ellos, sólo uno hizo la petición formal de asilo, pero el proceso se detuvo cuando decidió salir de la embajada. A los demás se les alojó de manera temporal en calidad de huéspedes, pues argumentaban posibles violaciones a sus derechos humanos. Durante la pandemia de covid-19, otro caso fue el de Roberto Eugenio Marrero Borjas, exjefe de gabinete del entonces diputado Juan Gerardo Antonio Guaidó Márquez y expresidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, quien llevaba preso casi dos años”²⁴.

Los casos más recientes ha sido el del Ex Presidente de Perú José Pedro Castillo Terrones y su familia, quien después de anunciar la intención de disolver el Congreso de su país y anunciar la instauración de un “Gobierno de Excepción”, fue destituido por rebelión y sometido a proceso en su país, generando un caos político y calificándolo como “Golpe de Estado”. En seguida, el Presidente de México confirmó que, a raíz de estos hechos, se había instruido al canciller Marcelo Ebrard a comenzar las gestiones para recibir al Presidente destituido en la embajada mexicana en Perú, ocasionando una ruptura de relaciones diplomáticas con ese país y declarando persona “non grata” al Embajador de México en Perú Pablo Monroy, expulsándolo del país.

²³ <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-da-proteccion-y-resguardo-a-seis-personas-en-su-embajada-en-ecuador>

²⁴ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/790150/Bolivia-web.pdf>



Senadora Gina Andrea Cruz Blackledge



Nuestro país ha sido históricamente receptor y protector de perseguidos políticos así como de dar asilo a diferentes personas extranjeras que en su país están siendo hostigados por regímenes diferentes a sus ideales, sin embargo, esta figura ha sido usada políticamente por administraciones y Presidentes con doctrinas muchas veces ajenas a los intereses nacionales, y que en un ejercicio autentico de contrapesos ante decisiones que afectan la estabilidad política tanto de nuestro país como de la intervención en decisiones y políticas de otros países, el Senado de la República, en base a las facultades exclusivas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga en materia de política exterior, debe ser garantía de gobernabilidad ante posibles decisiones presidenciales, que afecten internacionalmente en sus relaciones diplomáticas con otros países, por lo que la presente iniciativa propone reformar las Leyes de Migración como sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para considerar su aprobación ante solicitudes de Asilo Político de Alto Nivel, lo cuales serán considerados en estos ordenamientos a las personas extranjeras denominadas Alto Funcionario Público, que forme o haya formado parte de los diferentes órdenes de gobierno en las jerarquías más altas, ya sea Presidente o Primer Ministro, Gobernador, Secretarios de Estado o Ministros, Miembros del Congreso, así como miembros del Poder Judicial.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Soberanía el presente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se **REFOMA** el artículo 42, y se **ADICIONAN** a los artículos 3, la fracción II Bis.; 13, la fracción IV; 18, la fracción IX; 30 Bis.; y 54, la fracción VIII de la **Ley de Migración**, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. a III. ...

III. Bis. Asilado Político de Alto Nivel: a todo extranjero denominado Alto Funcionario Público que forme o haya formado parte de los diferentes órdenes de gobierno en las jerarquías más altas, ya sea Presidente o Primer Ministro, Gobernador, Secretarios de Estado o Ministros, Miembros del Congreso, así como miembros del Poder Judicial, y que sea reconocido como tal en términos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;

IV. a XXXVI. ...

Artículo 13. Los migrantes y sus familiares que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos tendrán derecho a que se les proporcione información acerca de:

I. a III. ...

IV. La consideración por parte de la Secretaría de Asilado Político de Alto Nivel, en términos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y del procedimiento de aprobación de la concesión por parte del Senado de la República.

Artículo 18. La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. a VIII. ...

IX. Someter a consideración del Senado de la República, la solicitud de la concesión de Asilado Político de Alto Nivel, en base a los argumentos y requisitos para otorgar dicha posibilidad, en términos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Artículo 30 Bis. Corresponde al Senado de la República:

I. Aprobar o rechazar las solicitudes de autorización de la concesión de Asilado Político de Alto Nivel, en términos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 42. La Secretaría podrá autorizar el ingreso de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, asilo político, determinación de apátrida, o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, sin cumplir con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 37 de esta Ley, **excepto las solicitudes de Asilado Político de Alto Nivel consideradas por esta Ley y por la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, hasta en tanto, no sean aprobadas por el Senado de la República.**

Artículo 54. Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. a VII. ...

VIII. En el caso de Asilado Político de Alto Nivel, siempre que cuente con la aprobación del Senado de la República.

...

ARTÍCULO SEGUNDO. Se **REFORMAN** los artículos 3; el Título Séptimo, del Asilo Político y del Asilo Político de Alto Nivel; 59; 60; el Capítulo II del Otorgamiento de Asilo Político y de Asilo Político de Alto Nivel; 61; 62; el Capítulo III del Procedimiento de Otorgamiento de Asilo Político y de Asilo Político de Alto Nivel; 63; 64; 65; 66; 67; 69; 70; el Capítulo IV, del Retiro y Renuncia del Asilo Político y del Asilo Político de Alto Nivel; 71; 72; 73; 74; 75 y 76; y se **ADICIONAN** a los artículos 2, la fracción XI Bis.; 14 Quater; 68, un segundo párrafo; 69, un tercer párrafo, para pasar el tercer párrafo a ser cuarto párrafo; de la **Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. a XI. ...

XI. Bis. Solicitante de Asilo Político de Alto Nivel: El extranjero denominado Alto Funcionario Público que forme o haya formado parte de los diferentes

órdenes de gobierno en las jerarquías más altas, ya sea Presidente o Primer Ministro, Gobernador, Secretarios de Estado o Ministros, Miembros del Congreso, así como miembros del Poder Judicial, y que sea reconocido como tal en términos de la Ley de Migración, que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a sus delegaciones localizadas fuera de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, o a la Representación, según corresponda, el otorgamiento de asilo político.

XII. a XVI. ...

Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de asilo político, **de asilo político de alto nivel**, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilos y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos y propiciar la interculturalidad.

Artículo 14 Quater. En materia de Asilo Político de Alto Nivel, le compete a la Secretaria lo siguiente:

I. De manera conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, recibir y coordinar y clasificar las solicitudes de Asilo Político de Alto Nivel conforme a lo establecido en el artículo 2, fracción XI. Bis, de esta Ley;

II. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes del Reglamento, enviar las solicitudes de Asilo Político de Alto Nivel al Senado de la República, para su procesamiento en términos de la legislación aplicable;

II. En caso de ser aceptada la solicitud de Asilo Político de Alto Nivel por el Senado de la República, la Secretaría formulará, coordinará, dará seguimiento, evaluará y difundirá criterios de atención especial a los asilados políticos de alto nivel, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

III. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, que participen en la atención a asilados políticos de alto nivel, y

IV. Atender a los asilados políticos de alto nivel con pleno respeto a sus derechos humanos.

Senadora Gina Andrea Cruz Blackledge

TÍTULO SÉPTIMO DEL ASILO POLÍTICO Y DEL ASILO POLÍTICO DE ALTO NIVEL

CAPÍTULO I PRINCIPIOS

Artículo 59. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les corresponda a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los asilados **y los asilados políticos de alto nivel aprobados por el Senado de la República** no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquiera otra que tenga como efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos.

Artículo 60. La información aportada por los solicitantes de asilo político, **asilados políticos de alto nivel aprobados por el Senado de la República** y asilados será tratada con la más estricta confidencialidad, en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Cuando alguna autoridad requiera información respecto a los solicitantes de asilo político, **asilados políticos de alto nivel aprobados por el Senado de la República** o asilados, deberá solicitarla a la Secretaría de Relaciones Exteriores; en caso de que se le proporcione dicha información, ésta deberá ser tratada de manera confidencial, en términos de la ley citada.

CAPÍTULO II DEL OTORGAMIENTO DE ASILO POLÍTICO Y DE ASILO POLÍTICO DE ALTO NIVEL

Artículo 61. Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político **o en su caso de asilo político de alto nivel** ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o la Representación, según corresponda.

Artículo 62. La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá hacer extensivo, por derivación el otorgamiento de asilo político **o de asilo político de alto nivel**, al cónyuge, concubinario, concubina, sus hijos y los de su cónyuge, concubinario o concubina, que dependan económicamente del asilado, que se encuentren en su país de origen o en territorio nacional con el solicitante, para lo cual deberá considerar la opinión que emita la Secretaría, **y de la respectiva aprobación por parte del Senado de la República en los casos de asilo político de alto nivel.**

CAPÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE ASILO POLÍTICO Y DE ASILO POLÍTICO DE ALTO NIVEL

Artículo 63. El solicitante de asilo político **o de asilo político de alto nivel**, deberá presentarse físicamente en la Representación, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores o en sus delegaciones localizadas fuera **de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales**, a efecto de presentar por escrito su solicitud, y proporcionar sus datos de identificación, los motivos en los cuales fundamenta su solicitud de asilo político **o de asilo político de alto nivel**, así como de todos los elementos que disponga para sustentarla.

En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, podrá hacerlo verbalmente.

Artículo 64. El solicitante de asilo político **o de asilo político de alto nivel**, recibirá información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de otorgamiento de asilo político **o en su caso de asilo político de alto nivel**, así como sobre sus derechos y obligaciones.

Artículo 65. Las Representaciones solo recibirán solicitudes de asilo político **o de asilo político de alto nivel**, de los nacionales de aquellos países ante los que se encuentren acreditadas.

Las Representaciones deberán remitir las solicitudes a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 66. Durante el procedimiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Representación de considerarlo pertinente, tomará las medidas a su alcance para proveer protección a los solicitantes de asilo político **o de asilo político de alto nivel**.

Artículo 67. La Representación podrá entrevistar al solicitante hasta en dos ocasiones, a fin de recabar elementos suficientes para el análisis de la solicitud. Asimismo, recabará la mayor información posible sobre la situación prevaleciente en el país de origen.

Artículo 68. Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores la decisión de conceder o no el asilo político, previa opinión de la Secretaría.

En el caso del Asilo Político de Alto Nivel, corresponde exclusivamente al Senado de la República aprobar el consentimiento o rechazo del

otorgamiento, en términos de lo dispuesto por la fracción I, tercer párrafo del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 69. La decisión sobre el otorgamiento o no del asilo político **o en su caso de asilo político de alto nivel**, será comunicada al solicitante del mismo; el reglamento de esta Ley establecerá el plazo para tales efectos.

En los casos en los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores, otorgue asilo político, ésta y la Representación, de manera coordinada, tomarán las medidas necesarias para que, en su caso, el asilado sea trasladado a territorio nacional.

En los casos en los cuales el Senado de la República apruebe la solicitud de asilo político de alto nivel, comunicará a la Secretaría y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que, de manera coordinada, tomen las medidas necesarias, para que, en su caso, el asilado político de alto nivel sea trasladado a territorio nacional.

Otorgado el asilo político **o en su caso el asilo político de alto nivel**, la Secretaría de Relaciones Exteriores notificará su decisión a la Secretaría a efecto de que esta expida el documento migratorio de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración.

Artículo 70. En caso de que un extranjero se presente en un lugar destinado en México al tránsito internacional de personas y solicite se le conceda asilo político **o en su caso el asilo político de alto nivel**, la Secretaría determinará si la solicitud corresponde a un posible caso de condición de refugiado, de asilo político **o de asilo político de alto nivel**. En **los últimos dos supuestos**, se informará de inmediato a la Secretaría de Relaciones Exteriores de tal situación, debiendo remitir los datos que lo identifiquen, así como las razones que exponga para sustentar su solicitud.

CAPÍTULO IV DEL RETIRO Y RENUNCIA DEL ASILO POLÍTICO Y DEL ASILO POLÍTICO DE ALTO NIVEL

Artículo 71. La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá retirar el otorgamiento de asilo político **o de asilo político de alto nivel** en los siguientes casos:

- I. En los que se acredite que el asilado **o asilado político de alto nivel**, ocultó o falseó la información proporcionada;
- II. Por realizar actos en territorio nacional que constituyan un riesgo o amenaza para la seguridad nacional;

III. Cuando existan razones fundadas para considerar que el asilado **o asilado político de alto nivel**, ha cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra de los definidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte o del delito de terrorismo, o

IV. Cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento.

Artículo 72. Los asilados **o asilados políticos de alto nivel** podrán renunciar en cualquier momento a la protección que les fue otorgada, para lo cual será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que comunicará lo conducente a la Secretaría **y al Senado de la República en el caso de los asilados políticos de alto nivel.**

En caso de que un asilado **o asilado político de alto nivel**, solicite la protección o residencia permanente en otro país, se entenderá que renuncia a la protección que se le otorgó en los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos de renuncia a que se refiere el presente artículo, la Secretaría de Relaciones Exteriores realizará las acciones necesarias para dar por terminados los efectos de su condición de estancia en territorio nacional en los términos previstos por el reglamento.

Artículo 73. Al solicitante de asilo político **o de asilo político de alto nivel**, se le concederá la condición de estancia de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración, **y en el caso de los asilados políticos de alto nivel, una vez aprobado por el Senado de la República, en base a las consideraciones expresadas en el proceso de aprobación.**

Artículo 74. En caso de presentarse una solicitud de extradición de un asilado **o de asilado político de alto nivel**, la Secretaría de Relaciones Exteriores incluirá la condición de asilado **o de asilado político de alto nivel**, como un elemento al considerar la solicitud de extradición.

Artículo 75. La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los asilados **o asilados políticos de alto nivel**, en los mismos términos que lo establecido en los artículos 54, 55, 56 y 57 de la Ley.

Artículo 76. El detalle de los procedimientos, plazos, requisitos y criterios de los trámites relacionados con la solicitud de otorgamiento de asilo político **o de asilo político de alto nivel**, el reconocimiento de la condición de refugiado y de protección complementaria, se sujetará a lo establecido en el reglamento de la presente Ley.



Senadora Gina Andrea Cruz Blackledge

TRANSITORIOS

Primero. El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las solicitudes de Asilo que se consideren como Asilado Político de Alto Nivel en curso para aprobación o rechazo por parte del Senado de la República, después de publicado este decreto en el Diario Oficial de la Federación, se atenderán en los 120 días posteriores.

Tercero. Las secretarías de Gobernación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Relaciones Exteriores y la Fiscalía General de la República realizarán las acciones necesarias para que la implementación del presente Decreto se realice, en su caso, con los recursos aprobados a las mismas, para el ejercicio fiscal que corresponda, por lo que no requerirán recursos adicionales para tales efectos y no incrementarán sus presupuestos regularizables

Dado en el Salón de Sesiones del Pleno del Senado de la República, el día 22 de febrero de 2023.

SENADORA GINA ANDREA CRUZ BLACKLEDGE