

## **I. INTRODUCCIÓN**

México es un país clave en el tema migratorio tanto por su posición geográfica como por los diversos flujos y procesos migratorios que ocurren en él. Las fronteras del país y el resto de su territorio reciben diariamente a personas migrantes que llegan para quedarse, que transitan por el país, que van en su camino a salir de él, o que retornan a sus lugares de origen. No obstante, no se han desarrollado aún marcos normativos ni de política pública que permitan hacer frente a la actual dinámica migratoria y los retos que nos plantea como país.

Dada la importancia del tema migratorio y su impacto en diferentes sectores y actores de la sociedad, así como para contribuir al fortalecimiento del ejercicio democrático en México es importante que estos marcos se desarrollen en procesos plurales y participativos, buscando la legitimidad de las decisiones públicas que solo puede lograrse a través de la la gobernanza.

Con el objetivo de promover el desarrollo de marcos normativo y de política migratorios con perspectiva de derechos humanos, en octubre de 2010 se conformó el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria. Dicho Grupo está formado por organizaciones civiles y sociales, académicos y activistas con gran experiencia tanto en el estudio del tema migratorio como en el trabajo con la población migrante.

A partir de la presentación en el Senado de la República de la Iniciativa para expedir la Ley de Migración<sup>1</sup>, el Grupo de Trabajo se enfocó a su análisis y a la promoción de espacios de diálogo amplio y plural que permitieran enriquecer la Iniciativa en beneficio de la población migrante y sus familias.

Para ello, elaboró una carpeta informativa con aportes al debate en la que se destacaron los siguientes temas:

- Vínculo entre Migración – Seguridad Nacional
- Operativos y Participación de la Policía Federal en actos de Verificación y Revisión
- Detención
- Acceso a la Justicia y Debido Proceso
- Igualdad y Equidad de Género
- Niñez Migrante

Entre otros temas, la carpeta destaca que la Ley, si bien reconoce el derecho al libre tránsito en el país, al mismo tiempo le otorga amplias atribuciones a las autoridades para que se establezcan filtros de revisión migratoria fuera de los lugares para ello establecidos. Esto deja amplios márgenes de discrecionalidad para la realización de operativos o volantas, mismos que son inconstitucionales y que en la práctica ponen en riesgo la vida e integridad de las personas migrantes. La evidencia demuestra que dichos filtros de revisión fomentan la corrupción de los

---

<sup>1</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, de la Ley Aduanera, de la Ley Federal de Derechos, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Turismo y de la Ley de Comercio Exterior. Disponible en línea en [www.estudiosdemigracion.org](http://www.estudiosdemigracion.org)

y las servidores públicos y generan condiciones para estigmatizar y discriminar a las personas migrantes.

Asimismo, conllevan a actos de molestia a nacionales y no nacionales, lo cual contraviene al ordenamiento jurídico nacional y a instrumentos internacionales. Es importante señalar que, bajo dicho ordenamiento, ninguna autoridad administrativa tiene atribuciones para solicitar que las personas mexicanas se identifiquen y que acrediten su nacionalidad, por lo que una medida como la mencionada solamente podría ser aplicada bajo la lógica del establecimiento de perfiles, lo cual se hace comúnmente bajo criterios discriminatorios que contravienen la Constitución mexicana.

Una vez aprobada la Ley de Migración y después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el pasado 25 de mayo del presente año, para la elaboración del Reglamento de la Ley de Migración el Grupo de Trabajo propuso a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) el establecimiento de un mecanismo de debate plural con lineamientos claros de participación, retroalimentación y rendición de cuentas.

Lo anterior, con base en su legítimo derecho e interés de participar en la discusión del texto y conforme a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y al artículo segundo de la Ley de Migración, en el que se establece que para la elaboración de la política migratoria se deberán recoger diferentes demandas y posicionamientos, incluyendo los de las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de que la SEGOB no abrió el mecanismo propuesto y sólo emitió una convocatoria para enviar “inquietudes” por correo electrónico, y recalcando que continuaríamos pidiendo la modificación de la Ley en los artículos que consideramos inconstitucionales y en los temas antes mencionados, el Grupo de Trabajo decidió elaborar diferentes documentos con algunos comentarios generales y propuestas a incluir en el texto del Reglamento en torno a los principales temas de preocupación identificados a partir del análisis de la Ley de Migración.

El presente documento es una compilación de los comentarios entregados a la Secretaría de Gobernación y a otros actores de la Administración Pública Federal y del Poder Legislativo para abrir el debate y enriquecer la elaboración del texto del Reglamento de la Ley en cuestión. Cada una de las siguientes secciones se refiere a los documentos entregados. Como referencia, se incluye la fecha en que fueron entregados a la SEGOB.

## **II. COMENTARIOS GENERALES PARA EL DESARROLLO DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN (Entregado el 5 de septiembre de 2011)**

### **Introducción**

El presente documento presenta los comentarios generales de las organizaciones civiles, académicos y activistas abajo firmantes respecto del Reglamento de la Ley de Migración y tiene por objeto abrir el debate sobre los principios que deben regir el desarrollo de dicho texto, así como de su contenido en lo particular.

## **Contexto**

- Conforme a declaraciones del Secretario de Gobernación, Francisco Blake, la recomposición integral de la política migratoria se establecerá sobre cuatro ejes: reforma migratoria; transparencia y combate a la corrupción; eficacia en trámites; y revisión de la corresponsabilidad institucional (declaraciones realizadas el 23 de mayo de 2011).
- Por otro lado, las Organizaciones de la Sociedad Civil –en adelante OSC- tienen la facultad de establecer las peticiones y posicionamientos que en materia migratoria consideren deben ser oídos y atendidos en el diseño e implementación de políticas públicas, de conformidad a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 2 de la Ley de Migración.
- La fecha en que deberá expedirse el Reglamento tiene como término el 21 de noviembre de 2011. (Ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, conforme a lo establecido por el artículo Tercero Transitorio del Decreto. Fecha de publicación de la Ley de Migración en el D.O.F., 25 de mayo de 2011; fecha de entrada en vigor: 26 de mayo de 2011.)

Esta expedición deberá desahogarse conforme al procedimiento establecido por el *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo federal*.

Este procedimiento implica el trámite administrativo que abajo se describe, y que implica debe estar agotado en aproximadamente tres meses, plazo al parecer corto, por lo que sería recomendable por parte de la SEGOB establecer una ruta crítica para lograrlo dentro del plazo, y que en ella se incluya la participación de las OSC para efectos de que estén en posibilidad de hacer los posicionamientos respectivos y retroalimentar respecto de los aspectos señalados como críticos, y así de esta manera hacer efectivo su derecho a realizar posicionamientos respecto de la política que en materia migratoria implemente el Ejecutivo Federal.

- Recordar en todo momento que lo que se está negociando en este momento es el *Anteproyecto de reglamento*, el cual es un documento elaborado por la dependencia – en este caso SEGOB- para ser sometido a revisión y dictamen de las instancias respectivas, hasta antes de su presentación a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme lo define el Acuerdo en mención.

Este procedimiento de aprobación establece que la dependencia solicitará la opinión de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia tenga relación con el Anteproyecto que se trate. De igual forma se establece que éste último deberá presentarse a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En este sentido, tendrán que participar diversas instancias de la APF que, si bien la Ley de Migración no las señala como autoridades auxiliares, en otros marcos normativos tienen ese carácter y ejercen funciones de autoridad migratoria. Esto se considera indispensable para efectos de una debida coordinación interinstitucional que garantice los derechos humanos de los migrantes, máxime que como se ha venido observando, la presente Ley tiene un enfoque de seguridad pública y nacional. Trámite que consideramos no menor, ya que su inclusión en este proceso de creación del

Reglamento implicaría el compromiso sectorial con la observancia de los derechos humanos que se trata de proteger.

De igual forma, y de conformidad con el Acuerdo en cita, se estima pertinente solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictamen de impacto presupuestario; ya que en diversas ocasiones y foros distintas autoridades han señalado que este Reglamento no lo tendrá. Pero, si bien es cierto que la Ley de Migración y su Reglamento no establecen el cambio de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias migratorias, -condición necesaria para dar lugar a un impacto presupuestario-; es importante tener en cuenta que para que la aplicación de la ley sea efectiva, es necesario realizar una serie de acciones de política pública para que las garantías de los derechos constitucionales sean traducidas en mecanismos de protección efectivos que permitan el libre ejercicio y goce de tales derechos. De ahí que se plantea la imperiosa necesidad de desarrollar estos mecanismos en el Reglamento. Acto seguido su implementación requiere de recursos tanto humanos como materiales, de ahí la necesidad de tener un dictamen sobre si, la nueva entrada en vigor de la Ley por sí misma no implica impacto presupuestario.

## **Breve resumen de consideraciones realizadas por el grupo de trabajo al articulado de la Ley de Migración**

### **1. DEBIDO PROCESO**

Se considera que los Títulos Quinto y Sexto de la Ley de Migración, relativos a *De la protección a migrantes que transitan por el territorio nacional* y *Del procedimiento administrativo*; deben ser lo más exhaustivamente desarrollados, por las siguientes razones:

- Las etapas del Procedimiento administrativo migratorio: presentación, alojamiento en estaciones migratorias, retorno asistido y deportación; no contemplan una uniformidad y coherencia a lo largo del texto normativo de la Ley; lo que puede dar lugar a interpretación y por lo tanto a discrecionalidad en su aplicación por parte de los agentes migratorios.

Es recomendable que se desarrolle en el Reglamento cada una de las etapas, contemplando mecanismos de protección derechos humanos consagrados en la Ley y las condiciones de vulnerabilidad de la población, con la finalidad de que los migrantes los puedan hacer realmente efectivos.

- Los actos de autoridad migratoria: control migratorio, verificación, migratoria y revisión migratoria, contemplados dentro del procedimiento administrativo; dejan fuera de reglamentación la puesta a disposición y el rechazo como fases o etapas del mismo procedimiento; por lo que se considera de suma importancia regular al respecto; sobre todo por los términos y plazos establecidos por la propia Ley.

#### **1.1.DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO**

Entre las etapas de puesta a disposición, presentación y el alojamiento temporal o sujeción a proceso, se considera que de no desarrollarse en el Reglamento normas que regulen la actuación de los agentes migratorios y de las autoridades auxiliares en la materia, se prestaría a que los derechos consagrados en la Ley no fueran efectivamente garantizados por el Estado

y hechos efectivos por los nacionales y extranjeros. Por lo anterior, en las etapas mencionadas deben considerarse normativamente, entre otros, los siguientes aspectos:

- *Intercepción y/o detención de migrante.* En particular lo referente a la garantía del derecho a la seguridad del migrante, el uso reglamentario de la fuerza por parte de los agentes migratorios, las acciones de coordinación de éstos y otras autoridades de seguridad pública y nacional.
- *Puesta a disposición:* Especificar que ésta sea realizada de forma inmediata, conforme a los criterios jurisprudenciales y en la estación migratoria más cercana.
- *Ingreso,* etapa considerada fundamental dentro del procedimiento para garantizar los derechos de los migrantes. En esta etapa se considera esencial desarrollar mecanismos de protección que aseguren en primer lugar el Derecho a la Información.

El Derecho a la información es el primer derecho, ya que se traduce en un medio de defensa; entendiendo que leer un texto no implica comprenderlo, por ello debe haber un esfuerzo por parte de nuestras autoridades migratorias de hacer efectiva la comprensión por parte del migrante del contenido y la forma en que puede hacer valer los derechos establecidos en la Ley. Esto es así, ya que la mayoría de los migrantes en situación irregular, se encuentran en algún tipo de pobreza; y la pobreza está relacionada con la educación, y la educación con la mejor comprensión de los derechos y su exigencia.

En segundo lugar, el derecho a la atención médica, el cual se considera que debe estar garantizado a través de un chequeo médico que dé lugar a un parte médico, que dé origen a la atención, y el cual debe ser incorporado al expediente del procedimiento.

Tercero, debe contemplarse en esta etapa de ingreso la detección de pertenencia o no a grupos en situación de vulnerabilidad, para efectos de dar inicio al *Procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad*, establecida en el Capítulo VII del Título Sexto de la Ley.

Cuarto, asegurar que el agente migratorio, a través del dictado del acuerdo de presentación, cerciore y verifique que se hicieron valer los derechos establecidos en los artículos 69 y 109 de la Ley, entre otros la de conocer la ubicación de la estación migratoria, del motivo de su ingreso a ésta, del procedimiento migratorio, de ser informado y recibir por escrito sus derechos y obligaciones y hacer constar que los entendió; recibir protección consular si lo desea, y a un traductor, acceder a comunicación telefónica gratuita, a recibir un espacio digno, alimentos, enseres básicos para aseo personal y asistencia médica.

Dicho acuerdo deberá hacer constar y dar fe de la orden o acto que dio origen a la puesta a disposición, de los nombres de los agentes migratorios responsables, de las circunstancias de tiempo, modo, lugar que dieron origen a dicha puesta a disposición; del estado físico del migrante, de el motivo, entre otros rubros.

Es importante destacar que para las acciones arriba descritas, la ley otorga un plazo de 24 horas para el desahogo de la etapa de presentación, así como un plazo de 36 horas para la resolución de la situación migratoria. Se considera que no son claras las acciones que se deben realizar durante el desahogo de dichas fases dentro de los plazos establecidos por el procedimiento administrativo migratorio; por lo que se

considera pertinente hacer una reglamentación que de cuenta precisa y de forma sencilla de este diagrama de flujo.

Deberá también establecerse claramente la imposibilidad de realizar actos administrativos de verificación y revisión migratorios en lugares (*ej. cerca de pantanos*), formas (*ej. sin uso de armas*); momentos (*ej. tren en movimiento*) y en horarios (*nocturnos y de madrugada*) en donde se arriesgue a las personas migrantes. Asimismo, establecer claramente que el respeto a las casas y albergues del migrante no imposibilita que el personal del INM acuda para atender o asistir a personas migrantes que tengan la voluntad de repatriarse.

Además, el INM deberá detectar a personas migrantes que hayan sido víctimas de violaciones de derechos humanos y/o delitos para que sean canalizados y atendidos por las autoridades respectivas.

## **2. RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El grupo de trabajo considera que para lograr los objetivos establecidos del Eje de Transparencia y Combate a la Corrupción anunciado por el Secretario de Gobernación, es necesario transversalizar la rendición de cuentas y la participación ciudadana en todos los actos, procesos y procedimientos que lleven a cabo las autoridades migratorias. Esto para evaluar, incentivar y estimular el desempeño de los agentes migratorios. Para ello, se sugiere que se desarrolle un contenido normativo en el Reglamento para efectos de implementar, tanto en el procedimiento jurídico, pero sobre todo en la actuación de los agentes migratorios, sistemas de supervisión, verificación y control internos, y que éstos sean públicos, verificables y sujetos de verificación externa.

En este sentido, y a efecto de garantizar la seguridad humana de los migrantes, es necesario contar con un marco reglamentario que regule el primer contacto de los agentes migratorios y particularmente el uso de la fuerza. Para ello, se propone que el Reglamento establezca el desarrollo e implementación de protocolos de actuación, que desarrollen el procedimiento sistemático que incluya la identificación del suceso, aviso, determinación de la gradualidad, selección de medios adecuados, disponibilidad de asistencia médica y preparación del informe sobre incidentes. Para el caso de haberse utilizado la fuerza en un migrante, deberá hacerse constar en el expediente mediante el reporte de incidente respectivo.

Para lo anterior, es necesario contar con una estructura institucional que permita la implantación de estos sistemas, asignando responsabilidades específicas para cada una de las etapas del procedimiento migratorio antes descrito.

Asimismo se juzga pertinente que la rendición de cuentas, por tratarse de una política pública transversal, -como lo es la igualdad de oportunidades, la perspectiva de género, etc.-; debe instaurarse normativamente en el Reglamento mediante sistemas internos y externos de supervisión, verificación y control, y que a la vez permitan el escrutinio de la sociedad civil. Lo anterior se puede realizar sin modificar el sentido o interpretación que el propio marco de la Ley de Migración nos marca. Consideramos que la política pública también es derecho y que ésta también le corresponde al Gobierno en turno implementarla en la ejecución de las leyes emitidas por el Congreso sin afectar su sentido. Con esto, consideramos se establecería un control interno –estatal- y externo –ciudadano- en la aplicación de la ley, lo cual brinda más certeza y seguridad jurídica y fomenta la legalidad. Consideramos que con algunas de estas

acciones se aborda la migración como un asunto de gobernanza y no un problema de gobernabilidad.

### **3. OTROS TEMAS DE PARTICULAR INTERÉS EN SU DESARROLLO NORMATIVO-REGLAMENTARIO**

- Del ingreso de los representantes de las OSC y defensores de los migrantes a las estaciones migratorias en condiciones seguras y adecuadas para el ejercicio de sus funciones de promoción y defensa de derechos humanos.
- De la supervisión de las estaciones migratorias por parte de las OSC.
- De la exacta definición reglamentaria de la llamada “visa de tránsito” y del procedimiento de obtención.
- De la profesionalización y certificación del personal del Instituto.
- Los actos de control, verificación y revisión migratorios son atribución exclusiva del Instituto, conforme al artículo 81 de la Ley. Para la ejecución de estas acciones, el Instituto podrá solicitar la colaboración de la Policía Federal conforme a las leyes aplicables. Para tales efectos deberán establecerse bases de coordinación entre ambas dependencias, bajo los principios establecidos en la Ley.
- Para efectos del artículo 96 de la Ley, se entenderá que el Instituto sólo podrá solicitar la colaboración de la Policía Federal para los actos de control, verificación y revisión migratorios, lo anterior en relación al artículo 81 de la propia Ley.
- Establecer en el procedimiento que deberá seguirse para la determinación de la situación migratoria en el cual se garantice el interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado, conforme a lo establecido por el artículo 74 de la Ley.
- Reglamentar la inclusión de la perspectiva de género en el procedimiento y trámites migratorios.
- De la revisión de la corresponsabilidad institucional, cabe destacar que debe implementarse en las políticas públicas líneas estratégicas que se traduzcan en programas estatales y municipales que garanticen los derechos de los migrantes. Algunos derechos establecidos en la presente ley, requieren de acciones positivas por parte del estado, y no es precisamente el gobierno federal quien tiene de forma única la obligación de garantizarlos (por ejemplo servicios educativos y de salud, así como de acceso a la justicia). Es necesario mencionar que en la mayoría de los planes estatales y municipales de desarrollo está ausente el fenómeno migratorio.
- Mecanismos de sanción a servidores públicos que hayan cometido violaciones de derechos humanos y/o delitos.

**III. PUNTOS DE ESPECIAL INTERÉS EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO AL QUE SE REFIERE LA LEY DE MIGRACIÓN**  
(Entregado el 19 de septiembre de 2011)

### **Introducción**

El presente documento presenta los comentarios generales de las organizaciones civiles, académicos y activistas abajo firmantes respecto del Proceso Administrativo Migratorio previsto en la Ley de Migración.

Se envía de manera complementaria a los comentarios generales enviados el pasado 5 de septiembre y tiene por objeto, al igual que el documento anterior, abrir el debate sobre el desarrollo del texto del Reglamento.

Cabe señalar que el presente no es una entrega final, pues estamos preparando documentos similares sobre otros temas. Que les serán entregados posteriormente y una vez definido el mecanismo de trabajo.

### **Comentarios Generales**

1. Debe expresamente señalarse en el Reglamento que durante la substanciación del procedimiento administrativo migratorio (incluyendo la puesta a disposición y el rechazo), las autoridades migratorias deberán respetar plenamente los derechos humanos de las personas migrantes consagrados en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en la Ley y el presente Reglamento y las demás disposiciones jurídicas aplicables.
2. Debe reglamentarse claramente el quehacer de la autoridad y la garantía de los derechos de las personas migrantes durante la puesta a disposición y el rechazo, mismos que deben quedar asentados en un acta que contenga los datos generales de la persona, de la autoridad que realizó la detención, el tiempo, modo y lugar de la detención, entre otros.
3. Debe expresamente señalarse que la puesta a disposición debe hacerse sin demora y en la estación migratoria más cercana al lugar de la detención.
4. El reglamento debe incluir una definición operativa de los actos de autoridad a los que se refiere el control, la verificación y la revisión migratorios.

### **Control Migratorio**

1. Es necesario que el Reglamento contemple los supuestos en los que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá solicitar que el Instituto realice funciones de control migratorio en lugares diferentes a los destinados al tránsito internacional de personas.



2. Asimismo, el Reglamento debe contemplar los supuestos en los que la Policía Federal podrá actuar en coadyuvancia con el Instituto para llevar a cabo las labores de control, verificación y revisión migratorios.
3. En relación al rechazo en fronteras, se observa un limbo en la Ley que es importante subsanar en el Reglamento. Este debe contemplar un mecanismo, así como establecer protocolos, para la detección de personas solicitantes de la condición de refugiados, protección complementaria, y de la determinación de apátrida, o necesitadas de protección por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, así como víctimas de la trata de personas, con el fin de evitar su rechazo en puntos de revisión, y con ello la violación al principio fundamental del *non refoulement*. Dicho mecanismo y protocolo deberá contemplar el enfoque de género.
4. El Reglamento debe de especificar que se le entregará una copia de la constancia de rechazo, debidamente fundado y motivado, a la persona rechazada. Dicho documento incluirá, como mínimo.

*Artículo 89 de la Ley de Migración. Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.*

5. El Reglamento debe contemplar la posibilidad de que en estos espacios puedan tener presencia (acceso): CNDH, COMAR, ACNUR, ACTUARIOS DE TRIBUNALES, así como organizaciones de la sociedad civil, abogados y defensores, entre otros.
6. Además se debe precisar a qué funcionario del INM se le debe dirigir la solicitud de ingreso al espacio.
7. Señalar que es necesario tener “respuesta inmediata” para acceder.
8. Las condiciones de los lugares temporales deben de cumplir con las mismas características que las estaciones migratorias, en donde los elementos del debido proceso y condiciones materiales sean apegadas a las normas internacionales de protección a los derechos humanos.

## **De la Verificación Migratoria**

*Artículo 92 de la Ley de Migración. El Instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley y su Reglamento.*

*Los supuestos para que el Instituto lleve a cabo una visita de verificación son los siguientes:*

- I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios;*
- II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país,*  
*y*
- III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder.*

9. El Reglamento debe contemplar cuáles son los supuestos de la fracción III (especificarlos para no provocar discrecionalidad). Lo anterior, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables para el caso de las verificaciones de carácter administrativo.

*Artículo 93 de la Ley de Migración. El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente.*

10. El Reglamento debe de especificar que el INM solo recibirá denuncias respecto de delitos contemplados en esta Ley, ya que no es competencia del Instituto recibir y atender denuncias por delitos, ésta es una facultad del Ministerio Público.

*Artículo 94 de la Ley de Migración. Los extranjeros, cuando sean requeridos por el Instituto deberán comprobar su situación migratoria regular en el país, en los términos señalados en esta Ley y su Reglamento.*

11. El Reglamento debe establecer el procedimiento (por etapas) con el que se lleva a cabo la comprobación de la situación migratoria (ej. la verificación en el domicilio del extranjero). De igual manera deberá especificarse los criterios que el Instituto utilizará para fundamentar la necesidad de tal requerimiento, de manera a limitar el ejercicio de la discrecionalidad y disminuir la posibilidad del uso de criterios contrarios al principio de la igualdad y la no discriminación.

*Artículo 95 de la Ley de Migración. Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título. Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, el acta que al efecto se levante deberá contener los datos necesarios para que se proceda a citar al extranjero para continuar el procedimiento de que se trate.*

12. En el Reglamento se debe especificar tanto la forma de acreditar la situación migratoria regular del extranjero, como especificar qué hacer en caso de que las personas se encuentren tramitando su documento ante el INM, o hayan extraviado sus documentos, o bien no porten el documento original, en cuyo caso lo conveniente sería que no puedan ser puestas a disposición, sino que se les señale un plazo razonable para acreditar su situación.

13. El extranjero tiene derecho a recibir la orden de verificación y citatorio para presentarse por propio derecho en las oficinas del INM a desahogar la diligencia y aplicar reglas en caso de la no presentación voluntaria del extranjero (ej. si no acude en la segunda visita y se les deja copia del oficio)

*Artículo 96 de la Ley de Migración. Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.*

14. El Reglamento debe establecer los supuestos en los que podrá solicitar el Instituto la colaboración de las autoridades, precisar las autoridades concretas a las cuales puede

pedir colaboración en que caso, y establecer los límites de la cooperación de otras autoridades al INM.

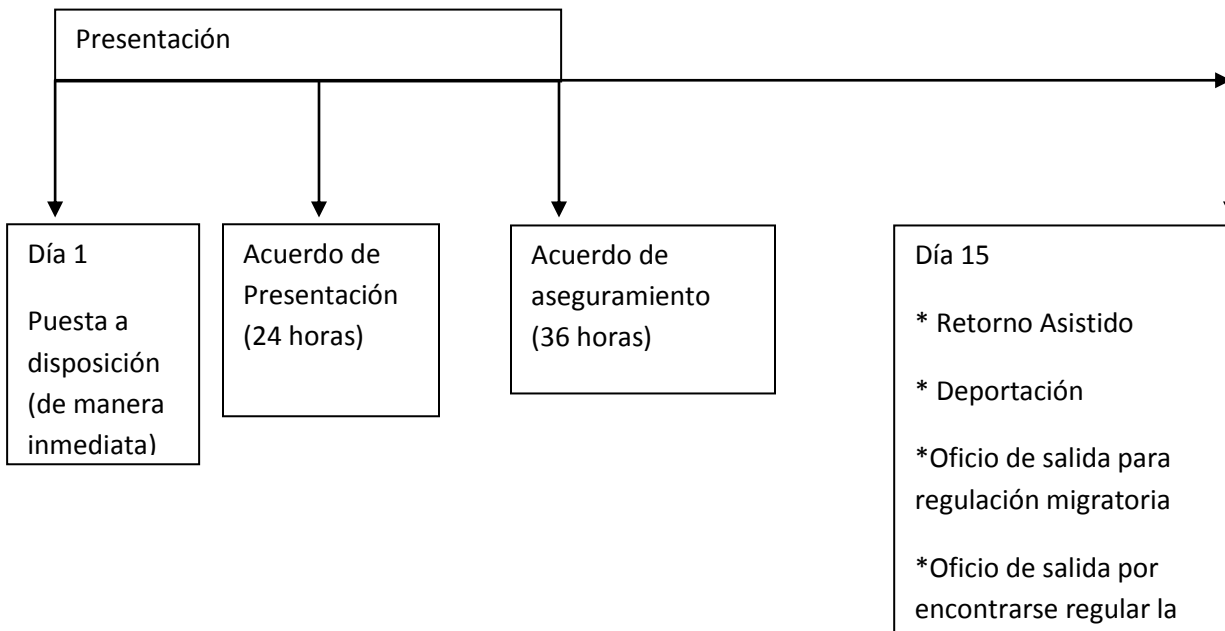
15. En las facultades de control, verificación y revisión migratoria, de acuerdo a las recomendaciones 5/2005, 23/2004, 27/2005, 45/2005, 14/2006 de la CNDH, el Instituto únicamente puede solicitar apoyo de la Policía Federal.
16. Las autoridades migratorias deberán realizar la notificación consular de manera expedita, a excepción de los casos de probables solicitantes de la condición de refugio, informando sobre nombre, edad y nacionalidad de las personas migrantes.

### Procedimiento Administrativo Migratorio

Durante la substanciación del procedimiento administrativo migratorio, las autoridades migratorias deben respetar plenamente los derechos humanos de las personas migrantes consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

#### a) Duración del procedimiento administrativo migratorio

1. En su totalidad el procedimiento tendrá una duración máxima de 15 días a partir de la puesta a disposición y podrá contener los siguientes actos: 1) la presentación, 2) el alojamiento en las estaciones migratorias, 3) el retorno asistido o la deportación. Los tiempos serán divididos de la siguiente manera:



#### b) De la Presentación

2. La presentación es la medida procesal mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para su retorno y que tiene una duración máxima de 36 horas, contadas a partir de la puesta en disposición de la persona a la autoridad migratoria.

3. Si derivado de un acto de verificación o revisión migratoria se desprende que un extranjero se encuentra de manera irregular en el país, se procederá a ponerlo sin demora a disposición en la estación migratoria más cercana.

4. Al llegar a la estación migratoria se levantará un informe de puesta a disposición.

5. Dicho informe deberá contener los siguientes datos:

- La autoridad que lo emite con firma autógrafa, salvo en los casos en que la ley autorice lo contrario;
- Motivo de la puesta a disposición;
- Orden fundada y motivada del acto de control, verificación o revisión migratorios que dieron origen a la misma;
- Generales de la persona extranjera;
- Objetos de su pertenencia;
- La ubicación del evento.
- La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos.
- Entrevistas realizadas, en su caso.
- Información relevante que indique si la persona es víctima de algún tipo de violencia, incluyendo la trata de personas, si es solicitantes de la condición de refugiado, víctima de delito y/o de violación a sus derechos fundamentales, para una oportuna canalización a la instancia correspondiente para su atención.

El informe debe ser completo, los hechos deben describirse con continuidad, cronológicamente y resaltando lo importante; no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales, por lo que deberá evitar información de oídas, conjeturas o conclusiones ajenas a los actos de autoridad que le dieron origen.

6. El reglamento debe contemplar que la presentación incluirá un acuerdo de presentación que se dictará a las 24 horas de la puesta a disposición de la persona extranjera ante la autoridad migratoria, en donde dicha autoridad deberá cerciorarse y verificar que se hicieron valer los derechos establecidos en los artículos 69 y 109 de la Ley, entre otros el derecho a la información efectiva sobre la ubicación de la estación migratoria, el motivo de su ingreso a ésta, el procedimiento migratorio al que la persona está sometida, de ser informado y recibir por escrito sus derechos y obligaciones, incluyendo el de solicitar asilo, y hacer constar que los entendió; recibir protección consular si lo desea, y a un traductor, acceder a comunicación telefónica gratuita, a recibir un espacio digno, alimentos, enseres básicos para aseo personal y asistencia médica.

7. Para hacer efectivo el derecho de las y los extranjeros que así lo necesitan, será necesario que el Poder Judicial de la Federación garantice la disponibilidad suficiente de expertos peritos traductores en las estaciones migratorias, sin costo para la persona.

8. Una vez transcurridas treinta y seis horas contadas a partir de la puesta en disposición, se procederá a dictar un acuerdo de aseguramiento que establecerá si la persona será asegurada en la estación migratoria, si se decreta su libertad o si continúa su procedimiento administrativo mediante la custodia provisional.

9. Es derecho del extranjero tener acceso al expediente completo en cualquier momento del procedimiento, incluyendo la expedición de copias, las cuales podrán solicitarse en días y horarios hábiles.

*Artículo 101 de la Ley de Migración. El extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.*

10. El Reglamento debe de especificar el procedimiento para llevar a cabo la custodia provisional: ante qué autoridad del Instituto Nacional de Migración se debe presentar la solicitud; el tiempo de respuesta; distinguir los requisitos, si se trata de una persona física, una persona moral, o una representación diplomática; la forma de establecer la garantía (desarrollo de una especie de tabulador que establezca montos de acuerdo a la infracción cometida; referencia: fianza en materia penal donde se cuantifican en salarios mínimos las garantías procesales).

*Artículo 103 de la Ley de Migración. Las autoridades judiciales deberán dar a conocer al Instituto la filiación del extranjero que se encuentre sujeto a providencias precautorias o medidas cautelares, o bien, que cuente con una orden de presentación, orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento en que se dicten, informando del delito del que sean presuntos responsables. En el caso del auto de vinculación a proceso y la sentencia firme condenatoria o absolutoria, deberán notificarlo al Instituto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte.*

11. Se debe asegurar que en caso de tener sentencia absolutoria y regular estancia en el país, únicamente se dé aviso al Instituto Nacional de Migración y no sea trasladado a la Estación Migratoria, pues eso representaría la imposición de un doble castigo, contraria a los principios constitucionales y del derechos internacional de los derechos humanos.

### **c) De los Derechos de las personas alojadas en las Estaciones Migratorias, lugares habilitados y estancias temporales**

12. Para garantizar que el derecho a la salud de las personas alojados se cumpla, es necesario que el reglamento describa en qué consiste la asistencia médica, (atención de urgencia, atención de enfermedades crónicas) así como asegurar que dicha atención se otorgue las 24 horas, y pueda ser proporcionada por personal femenino o masculino, en atención a condiciones de género, culturales y/o religiosas. La salud deberá de entenderse en el sentido más amplio.

13. En relación al derecho de contar con asistencia jurídica, se propone poner a disposición de las personas migrantes un directorio de defensores, públicos o privados, a los que puedan solicitar asesoría y/o representación. Asimismo, de manera a hacer efectivo el derecho de todas las personas a la asistencia legal y la defensa letrada, pública y gratuita, se propone que el Instituto Federal de Defensoría Pública suscriba un convenio con el Instituto Nacional de Migración para el establecimiento, y disposición en las estaciones migratorias, de asesores legales públicos especializados en el tema migratorio. La comunicación debe ser accesible y asequible a la población asegurada.

14. El reglamento debe contemplar el procedimiento para la autorización del asesor, defensor, representante legal o persona de confianza en el expediente, dicha autorización puede hacerse mediante escrito o bien mediante comparecencia verbal de la persona extranjera.

15. A fin de garantizar el acceso a un abogado o una persona de confianza, es necesario que se permita la entrada de dicha persona a la estación migratoria a entrevistarse con el extranjero, con el único requisito de que el migrante lo autorice verbalmente. Lo anterior con la finalidad de evitar que se niegue el acceso a la estación migratoria, con el pretexto de que la persona no esté autorizada en el expediente. Además se deberá asegurar la permanencia o ingreso de traductores, contemplando las características culturales de las personas aseguradas. (traductores de idiomas indígenas)

16. El Reglamento deberá asegurar que se habiliten espacios adecuados y suficientes para llevar a cabo las comunicaciones con privacidad entre el alojado y su defensor, abogado, representante legal o persona de confianza.

17. Los extranjeros podrán presentar pruebas en cualquier momento, desde su puesta a disposición hasta antes de que se decrete la resolución de su situación migratoria.

#### **IV. PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN REFERENTES A LOS DERECHOS DE LA INFANCIA** (Entregado el 12 de octubre de 2011)

##### **1. Artículos de la Ley de Migración relevantes para los derechos de la infancia y que requieren ser reglamentados<sup>2</sup>**

Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en 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.

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

(...)Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

(...)

*Temas relacionados: Concepto de Interés superior del Niño, Derecho a la reunificación familiar, Derecho a la unidad familiar y Derecho al desarrollo*

<sup>2</sup> Es importante mencionar que si bien se incluyen los artículos a ser reglamentados, no debe dejarse de lado la importancia de hacer las respectivas modificaciones a la Ley de Migración. Por ejemplo: en el tema de tutela y de alternativas a la detención.

Este artículo debe ser reglamentado para evitar que el enfoque utilizado para la determinación del Interés Superior del Niño sea violatorio de los derechos de la infancia. Es importante establecer que se entiende por Interés Superior del Niño y los lineamientos y procedimientos para determinarlo.

Respecto al tema de unidad familiar, no debe darse de facto, ya que existen algunas circunstancias que no garantizan los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Ante ello es importante la determinación de procesos y atenciones especializadas y particulares.

Es importante tomar en cuenta el contexto en el que los y las NNA deciden migrar o establecerse en territorio mexicano.

Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.

*Temas relacionados: Debido Proceso y Adecuación procesal*

Respecto a este artículo se deben reglamentar las características y elementos básicos de una adecuación procesal para la participación de NNA en los diferentes procedimientos migratorios como es el de verificación, la detención y la deportación migratoria. Es importante retomar los principios de justicia transnacional, es decir, que para aquellos NNA que deseen poner una queja o denuncia se debe de garantizar el acceso a la justicia independientemente de su estancia en territorio mexicano.

Artículo 29. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y al del Distrito Federal:

I. Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección;

II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto resuelva su situación migratoria, conforme a lo previsto en el artículo 112 de esta Ley;

III. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes, y

IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

*Temas Relacionados: Garantía de Derechos dentro de las instituciones del DIF y la supervisión de los mismos*

Es importante que en el Reglamento se establezcan lineamientos bajo los cuales deben regirse los servicios prestados por el DIF, que permitan garantizar los derechos de niñas, niños y

adolescentes migrantes no acompañados o separados de sus familias, que permanezcan dentro de sus instalaciones.

También es importante que se haga explícita la obligación de implementar los “Procedimientos específicos de recepción, atención y seguimiento de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, en los módulos de atención de los sistemas DIF ubicados al interior de estaciones migratorias del INM.”

Se debe eliminar el establecimiento de edad límite para que niños, niñas y adolescentes puedan ser alojados en albergues del DIF en lugar de ser privados de su libertad en centros de detención para migrantes.

Estos espacios deberán respetar y garantizar mínimamente

- Derecho a la educación;
- Derecho a la salud /física y emocional);
- Derecho a la información;
- Derecho a la seguridad
- Derecho de acceso a la justicia (penal y administrativa)
- Derecho al libre esparcimiento
- Derecho a un tutor
- Derecho a un representante legal
- Derecho a vivir en condiciones dignas y equitativas
- Derecho a la alimentación

Asimismo se deben especificar los mecanismos que se utilizarán para determinar el perfil del personal que laborará con NNA, la capacitación que recibirá ese personal, y la supervisión y evaluación del buen funcionamiento de las instituciones del DIF que alberguen niños, niñas, adolescentes e inclusive familias migrantes.

Además, se deberá incentivar la firma de acuerdos con otras instituciones que trabajen con niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de tener alternativas para su estancia mientras se soluciona su situación migratoria.

Finalmente, el reglamento tiene que señalar la obligación del DIF y otras instancias que alberguen o tengan bajo su cuidado a NNA de generar una base estadística pública que contenga datos como el número de infancia migrante albergada, desagregada por edad, sexo, nacionalidad, situación migratoria, tipos de procedimiento pendiente y país de origen.

Artículo 48. La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:

I. Se le haya dictado por autoridad judicial, providencia precautoria o medida cautelar, siempre que tenga por objeto restringir la libertad de tránsito de la persona;

II. Que se encuentre bajo libertad caucional por vinculación a proceso;

III. Que goce de libertad preparatoria o condicional, salvo con permiso de la autoridad competente;

IV. Por razones de seguridad nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y

V. Tratándose de niñas, niños y adolescentes sujetos a un procedimiento de restitución internacional, de conformidad con lo establecido en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.



El Instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

*Temas relacionados: Salida de niños, niñas y adolescentes que se encuentren sujetos a un procedimiento de restitución*

En este caso, se deberá describir en el reglamento los medios o mecanismos a través de los cuales serán verificadas las garantías de debido proceso para los niños, niñas y adolescentes que salen del país.

Artículo 49. La salida del país de niñas, niños y adolescentes o de personas bajo tutela jurídica en términos de la legislación civil, sean mexicanos o extranjeros, se sujetará además a las siguientes reglas:

I. Deberán ir acompañados de alguna de las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela, y cumpliendo los requisitos de la legislación Civil.

II. En el caso de que vayan acompañados por un tercero mayor de edad o viajen solos, se deberá presentar el pasaporte y el documento en el que conste la autorización de quiénes ejerzan la patria potestad o la tutela, ante fedatario público o por las autoridades que tengan facultades para ello.

*Temas relacionados: Verificación de la repatriación o devolución de niños, niñas o adolescentes del país.*

Sobre este punto, se puede incluir en el Reglamento la implementación de un sistema de tutoría para niños, niñas y adolescentes extranjeros que viajan solos.

Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

(...)

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional.

Para efectos de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.

Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente;

b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley.

(...)

*Temas relacionados: Especificación de derechos para personas con la condición de estancia de visitante por razones humanitarias*

En el Reglamento se deben especificar los términos bajo los cuales se otorgará la condición de estancia de *visitante por razones humanitarias*, de tal forma que la persona migrante que se encuentre bajo este supuesto pueda ejercer libremente sus derechos mientras su estancia este sujeta a esa condición.

Habrá que señalar en el Reglamento la forma en que será acreditada la condición de víctima o testigo (establecimiento de dos momentos, el reconocimiento de la condición de víctima a través de la sola declaración del migrante, y la segunda, la apertura de un procedimiento de investigación) para corroborar dicha condición, así como si es pertinente colaborar con la interposición de la denuncia.

También se deben establecer las condiciones mínimas que el Estado mexicano deberá de garantizar, para las niñas, niños y adolescentes a quienes se les otorgue la condición de estancia de *visitante por razones humanitarias*. Entre otras, deberá establecer lugares alternativos de alojamiento mientras se desahoga el proceso y en donde se les garantice el acceso a los derechos de salud, educación, asistencia psicológica, tutor y representante legal.

Asimismo se debe aclarar en el reglamento que la persona migrante que cuente con documento de *visitante por razones humanitarias* tendrá permiso para trabajar y que niñas, niños y adolescentes también contarán con este derecho con apego a las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo y con facilidades para integrarse al sistema de educación.

Artículo 55. Los residentes permanentes tendrán derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las siguientes personas mismas que podrán residir en territorio nacional bajo la misma condición de estancia y con las prerrogativas señaladas en el artículo anterior.

I.. Padre o madre del residente permanente,

IV.- Hijos del residente permanente y los hijos del cónyuge o concubina, siempre y cuando sean niños, niñas y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentra bajo su tutela o custodia,

V. Hermanos del residente permanente, siempre cuando sean niños, niñas y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o están bajo su representación legal.

*Tema relacionado: Principio de Unidad familiar*

Sobre este artículo, se deben establecer en el Reglamento los mecanismos por los cuales el/la residente permanente puede ejercer el derecho a la reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se debe visibilizar que existen NNA que desean solicitar la reunificación familiar y establecer los mecanismos para que puedan ejercer ese derecho. Es necesario establecer claramente el acceso que deben tener a derechos fundamentales independientemente de su edad y situación familiar.

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

*Temas relacionados: Especialización de defensores y asistentes legales en materia de infancia y política migratoria*

Sobre este artículo, se debe clarificar que la colaboración de la sociedad civil no exime al Estado de su obligación de proporcionar defensa jurídica pública letrada y gratuita de conformidad con el art. 17 constitucional que refiere el derecho de gratuidad de la justicia. Se requiere una DEFENSORÍA PÚBLICA ESPECIALIZADA. La defensoría que pudiera brindarse a través de la sociedad civil o de cualquier otro ente no gubernamental debería ser presentada sólo como una alternativa y no como la única opción.

Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

*Temas relacionados: Acciones de política pública para garantizar los derechos de los diferentes grupos de migrantes, entre ellos infancia migrante no acompañada*

En el Reglamento se debe señalar un mínimo de lineamientos bajo los cuales debe regirse la política de protección y garantías de los derechos de estos grupos, en especial cuando se refiera a la atención de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se deben especificar a detalle las obligaciones y responsabilidades de las dependencias, como el DIF, aunque no de manera exclusiva, encargadas de proteger y salvaguardar los derechos de la infancia en México.

Artículo 74. Cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicho niño, niña o adolescente será documentado provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley, mientras la Secretaría ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

En el Reglamento se establecerá el procedimiento que deberá seguirse para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado.

*Temas relacionados: Aplicación del procedimiento de la Determinación del Interés Superior del Niño (ISN) para que acceda a la condición de estancia de visitante por razones humanitarias;*

*así como a los derechos: a la libertad personal; de acceso a la justicia; económicos, sociales y culturales.*

En el Reglamento debe ir la descripción del procedimiento que deberá aplicarse para determinar si un niño, niña o adolescente puede acceder a la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, asegurando así la protección de sus derechos fundamentales. Dicho procedimiento deberá contemplar las formas y medios para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes antes y después de que obtengan la condición de estancia de visitante por razones humanitarias.

Algunos aspectos generales a tomar en cuenta para la determinación del ISN son:

- Seguridad personal y pública en el país de origen;
- Condiciones socioeconómicas;
- Otros factores que atenten contra su normal desarrollo, como ausencia de elementos para su crecimiento normal y digno

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

(---)

III. Mantener en lugares separados y con medidas que aseguran la integridad física del extranjero, a hombres y mujeres, manteniendo a los niños preferentemente junto con su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que así convenga al interés superior del niño, niña o adolescente;

IV. Promover el derecho a la preservación de la unidad familiar;

(...)

X. Las demás que establezca el Reglamento.

El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables.

*Temas relacionados: Privación de libertad de niños, niñas y adolescentes migrantes como última medida; Condiciones de espacio y servicios para garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes que permanezcan con sus familias en las estaciones migratorias; y, Derecho de las y los defensores de derechos humanos.*

El Reglamento debe establecer una alternativa para alojar a niños, niñas y adolescentes, en general, y en especial, cuando se trate víctimas de delito, y/o violaciones a derechos humanos o solicitantes de asilo. Se deben incluir explícitamente dichas alternativas, así como los casos excepcionales en los que permanecerán dentro de una estación migratoria. Lo anterior, para proteger su integridad física y mental y las condiciones de espacio físicos, así como la calidad de los servicios prestados dentro de las estaciones migratorias para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este caso debe de existir un monitoreo y acompañamiento permanente por parte de la instancia que les asiste.

De no existir medidas alternativas a la detención de niños, niñas y adolescentes, procurar que pasen el menor tiempo posible previo a su deportación, tomando en cuenta sus necesidades de acuerdo a la Determinación del Interés Superior del Niño.

La SEGOB, a través del INM, deberá garantizar a las organizaciones de la sociedad civil el ingreso a estaciones migratorias para realizar labores de monitoreo, defensa y asistencia legal a personas migrantes, incluyendo a NNA.

Artículo 109. Todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

(...)

IV. Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

(...)

XIII. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente;

XIV. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas separadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada, y

XV. Las demás que se establezcan en disposiciones de carácter general que expida la Secretaría.

(...)

*Temas relacionados: Derechos al momento de la presentación; Adecuación procesal al momento de la presentación administrativa; y, Condiciones de espacio y servicios para garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes que permanezcan con sus familias en las estaciones migratorias.*

El Reglamento debe señalar las condiciones que se tienen que cumplir para adecuar el procedimiento administrativo migratorio al momento de presentar a un niño, niña o adolescente frente al INM, garantizando en todo momento el Interés Superior del Niño, para que se cumpla con el aspecto de accesibilidad y asequibilidad al procedimiento mismo. Desde el primer momento de la presentación de NNA, se le debe de garantizar el derecho a un tutor y representante legal que garantice el respeto de sus derechos, atendiendo al (DIS), así como el derecho a la información.

Deberá asimismo establecer el tiempo y mecanismo para la inmediata canalización de niñas, niños y adolescentes a otras instituciones especializadas.

El Reglamento deberá también establecer las condiciones de espacio físicos, así como la calidad de los servicios prestados dentro de las estaciones migratorias para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 112. Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su custodia y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente:

I. El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.

Cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les

traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicable;

II. Se le informará a la niña, niño y adolescente del motivo de su presentación, de sus derechos dentro del procedimiento migratorio, de los servicios a que tiene acceso y se le pondrá en contacto con el consulado de su país, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

III. Se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente, la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional o Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia o estación migratoria a la cual se le canalizó y las condiciones en las que se encuentre, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

IV. Personal del Instituto, especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, entrevistará al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar presente en estas entrevistas, sin perjuicio de las facultades que le corresponden al representante legal o persona de confianza del niño, niña o adolescente;

V. En coordinación con el consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente o de la institución de asistencia del niño, niña o adolescente del país de que se trate se procederá a la búsqueda de sus familiares adultos, salvo a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.

En el caso de que el niño, niña o adolescente se ubique en los supuestos establecidos en los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, tendrá derecho a la regularización de su situación migratoria, y

VI. Una vez resuelta la situación migratoria del niño, niña o adolescente y en caso de resolverse la conveniencia de su retorno asistido se notificará de esta situación al consulado correspondiente, con tiempo suficiente para la recepción del niño, niña o adolescente en su país de nacionalidad o residencia.

El retorno asistido de la niña, niño o adolescente migrante a su país de nacionalidad o residencia se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos y con la intervención de la autoridad competente del país de nacionalidad o residencia.

*Tema relacionado: Medidas privativas de la libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes como última alternativa.*

El Reglamento debe explicitar que después de que el niño, niña o adolescente queda bajo la responsabilidad del DIF, sobre quien recae la custodia o tutela, es importante notificar al INM cualquier situación que compete al NNA.

Se debe especificar también que el traslado del INM al DIF debe hacerse de manera inmediata.

Debe también incluir que la notificación consular deberá hacerse en tiempo y forma, a modo que de hacer valer el derecho a la representación consular. La autoridad consular deberá presentarse en el periodo más corto de tiempo. Lo anterior, con excepción de NNA solicitantes de la condición de refugiados que así lo manifiesten.

Se debe especificar en el Reglamento que todos los NNA deberán estar acompañados por un tutor y representante legal durante la entrevista, y que estas personas podrán acceder a todas las constancias de su expediente. Asimismo, que se mantendrá informado al niño, niña o adolescente en todo momento de su proceso migratorio previo a su repatriación, asegurando el Interés Superior del Niño y que tendrá la información del día, hora, así como de quien lo va a recibir y donde va a llegar al momento de su repatriación o deportación.

La cantidad de OPIs en cada estación migratoria deberá determinarse de acuerdo a la población que tengan, para asegurar que se cumplan los derechos de la población y conocer de las necesidades de los niños, niñas y a adolescentes.

Artículo 120. En el procedimiento de retorno asistido se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar y de especial atención a personas en situación de vulnerabilidad, procurando que los integrantes de la misma familia viajen juntos.

En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores, se aplicará el procedimiento de retorno asistido con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor. Asimismo, se deberán tomar en consideración:

- I. El interés superior de estas personas para garantizar su mayor protección, y
- II. Su situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados y atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria

En el Reglamento se debe especificar la necesidad de respetar los acuerdos de repatriación firmados por México a tal fin de garantizarlos derechos y protección de todos los niños, niñas y adolescentes en el proceso de repatriación.

Asimismo, se deberá establecer cuál será el procedimiento para atender a víctimas o testigos de delitos, que atención recibirán, así como el plazo máximo para las investigaciones y términos de las mismas.

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 cumplan 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:

(...)

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.

(...)

El Reglamento debe contemplar que en el caso de NNA que se encuentren de manera temporal o permanente en territorio mexicano deberán existir mecanismos apropiados para su atención, tomando en cuenta su situación de no acompañados o separados de sus familias.

Por ejemplo, es actualmente difícil lograr la regularización migratoria de las niñas trabajadoras del hogar ya que no cuentan con la asistencia o apoyo de padre, madre o tutor, para realizar trámites tanto de regularización como de acceso a programas sociales como el oportunidades, seguro popular, a la educación, entre otros.

## **2. Consideraciones a tomar en cuenta para detectar aspectos adicionales que requieran regulación en el tema de infancia migrante**

- ¿En cuál etapa del procedimiento administrativo migratorio la infancia migrante se enfrenta con mayores problemáticas?

Es difícil determinarlo, ya que todas las etapas y situaciones tienen un índice de vulnerabilidad y gravedad. De acuerdo a lo que hemos visto es importante poner atención en la privación de libertad y niñas, niños y adolescentes que se encuentran temporal o permanente en México, como son niños vendedores ambulantes, trabajadores del hogar, trabajadores agrícolas y de otros servicios.

- ¿Cuáles son las demandas más frecuentes de la infancia migrante (acompañada y no acompañada) respecto a sus derechos?
  - Trato digno en los momentos de verificación, control y detención migratoria. Es alarmante las condiciones en las que se continúan llevando a cabo operativos de verificación migratoria ya sea en bares, restaurantes, etc. en donde no se persigue la migración irregular y no las condiciones de explotación laboral.
  - Información sobre derechos y proceso administrativo (detención, deportación y recepción)
  - Salud mental y física
  - Alimentación balanceada
  - Acceso a persona de confianza (abogado y/o tutor)
  - Asistencia y protección consular expedita
  - Lugares alternativos a la detención
  - Esparcimiento y recreación
  - Accesibilidad y asequibilidad a comunicación con familiares
  - Privacidad para realizar necesidad fisiológicas
  - Espacio digno de descanso
  - Mayor atención y presencia de OPIs
  - Trabajo en condiciones dignas, equitativas y seguras (eliminar la explotación laboral)
  - Accesibilidad a regularización migratoria y derechos fundamentales independientemente de su condición migratoria o su situación de acompañado, no acompañados o separado.



### **3. Recomendaciones generales**

- Investigación de circunstancias de NNA migrantes en su comunidad de origen, para identificar y prevenir situaciones de riesgo dentro de la misma, como pudiere ser abuso, explotación, violencia, abandono, etc.
- Elaboración de protocolos para las entrevistas, generación de espacios amigables, especialización de todo el personal que intervenga en el trato de NNA migrantes. Por ejemplo, en Estados Unidos todo el personal federal que tiene un contacto substancial con niños, niñas o adolescentes sin compañía, debe recibir “entrenamiento especializado” para trabajar con ellos e identificar víctimas de tráfico, persecución u otras formas de abuso; formularios adecuados de entrevistas.
- México debe promulgar estándares nacionales para el albergue y el tratamiento de todos los niños, niñas y adolescentes repatriados, en las instalaciones de los DIF municipal y estatal con la finalidad de regular, entre otras cosas, la asistencia social, médica y psicológica, así como las condiciones y medios en mira de la reunificación familiar.

### **4. Aspectos de la Ley que no pueden ser subsanados por el Reglamento**

- La tutela de facto que ejerce el INM sobre las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.
- La inexistencia de medidas alternativas a la detención, la cual representa una privación de la Libertad, en los albergues del DIF, que debería ser empleada únicamente como última opción;
- El retorno asistido de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, basado en una política de seguridad nacional y mero control migratorio, sin que se considere a la infancia, como grupo diferenciado que enfrenta condiciones de vulnerabilidad diversas a las de un adulto migrante, y por lo tanto no se determine un retorno asistido basado en la valoración de los diversos factores que constituyen el “interés superior del niños”;
- La Ley no establece una Defensoría Pública gratuita, con personal especializado en materia de migración e infancia;
- La Ley no especifica los recursos adecuados y efectivos con los que podría contar una persona migrante para poder apelar la decisión administrativa de retorno asistido o deportación, y mucho menos establece que dichos recursos tienen que contar con procedimientos adecuados para niñas, niños y adolescentes; (procedimientos sencillos, suplencia de la queja, mención específica del recurso procedente, tiempos razonables para la interposición del recurso, efecto suspensivo del acto de autoridad bajo condiciones de libertad para el migrante).
- Mediante reformas a la Ley se tienen que crear medidas alternativas a la privación de la libertad de niñas, niños y adolescentes, como la designación temporal de tutores y hogares sustitutos que sean supervisados por el INM.

## **V. COMENTARIOS PARA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN RELACIONADOS CON LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES MIGRANTES Y EL ENFOQUE DE GÉNERO (Entregado el 12 de octubre de 2011)**

### **1. Introducción**

Este documento aborda algunos temas y artículos puntuales de la Ley de Migración que requieren atención para la elaboración de su Reglamento ante la posibilidad de que en su aplicación pudieran tener un impacto importante en las mujeres migrantes. Este documento complementa una serie de documentos elaborados por el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria.

### **2. Derechos de las mujeres y equidad de género**

A través del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012, la perspectiva de género tiene que ser transversal en toda la Administración Pública Federal, por lo que se tiene la obligación de que el Reglamento de la Ley de Migración incluya esta perspectiva y procure la equidad entre los hombres y mujeres migrantes. Además, al elaborar dicho Reglamento se debe considerar:

- Que del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Eje Rector 3, “Igualdad de Oportunidades”, punto 3.5, “Igualdad entre Mujeres y Hombres”, se desprende como tarea prioritaria del Estado mexicano el promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad;
- Que el propio Plan señala en su estrategia 16.1, que es necesario construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.

### **3. Análisis de género en la política migratoria**

Las estructuras sociales y culturales en los países de origen influyen en la manera en que tanto hombres como mujeres deciden migrar en un momento determinado. Asimismo, las disposiciones legales y los diferentes programas institucionales en los países de origen y de destino determinan la medida en que las mujeres pueden aprovechar los aspectos positivos de la migración. De ahí la importancia de establecer normatividad y políticas públicas que permitan que las mujeres aprovechen dichos aspectos en la misma medida que los varones.

Es imprescindible que al formular políticas y normatividad se tomen en cuenta estas diferencias. La Organización Internacional para las Migraciones ha insistido en que “[l]a inclusión de una perspectiva del género en la formulación de políticas y en el diseño de programas puede contribuir a que sean de género neutro y no de género ciego”, lo que quiere decir que el objetivo de las políticas con enfoque de género no es pretender que la desigualdad no existe, sino lograr que dichas diferencias se neutralicen.

A nivel internacional, se han propuesto una serie de recomendaciones para diseñar políticas con un enfoque de género que beneficien a las mujeres en la migración. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo recomienda que se fortalezcan las unidades de género dentro de las dependencias que juegan algún papel en la aplicación de la política migratoria, ya sea los ministerios del trabajo o del interior (en el caso mexicano, incluye la SEGOB y el

Instituto Nacional de Migración con un papel de capacitación, asistencia técnica y evaluación del Inmujeres). En ese sentido, también cabe mencionar los esfuerzos de capacitación y sensibilización sobre temas de género que llevan a cabo las agencias de control migratorio en diferentes países. Podría añadirse el monitoreo de una efectiva rendición de cuentas y de respeto a los derechos de las mujeres migrantes en las distintas situaciones tanto de control migratorio como de temas de unidad familiar y custodia de los hijos y atención de quejas o asuntos laborales, entre otros.

En este contexto, es importante realizar las siguientes preguntas:

1. ¿Tomando en cuenta las inequidades de género en México, como pudiera tener un impacto diferenciado en las experiencias de las mujeres y de los hombres migrantes la aplicación de la Ley de Migración?
2. ¿De qué formas la aplicación de la Ley de Migración podría beneficiar o poner a una desventaja a las mujeres migrantes en México?
3. ¿Qué acciones se tienen que tomar para asegurar oportunidades y resultados equitativos para las mujeres y los hombres migrantes en la aplicación de la Ley de Migración y su Reglamento?

#### **4. Comentarios Relacionados con la reglamentación de la Ley de Migración**

**A. Terminología:** Es importante utilizar terminología incluyente en el Reglamento: *Personas migrantes o los y las migrantes.*

#### **B. Perspectiva de género y mujeres migrantes en situaciones de vulnerabilidad**

**En el artículo 2:** Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito.

*Se requiere reflejar la atención a personas en situación de vulnerabilidad en las disposiciones del Reglamento. Habría que establecer un mecanismo de evaluación y desarrollo de programas para asegurar que se realiza en la práctica.*

*Frecuentemente las mujeres son impactadas de forma diferente por sistemas y actitudes discriminatorias a la hora de la implementación de políticas y disposiciones de la ley, por lo tanto, dentro de los grupos en situación vulnerable, hay que tomar en cuenta las niñas, adolescentes, mujeres indígenas, mujeres adultos mayores (a de la tercera edad, como quede). Tiene particular importancia en el acceso a la justicia considerando los niveles y tipos de violencia que sufren las mujeres migrantes.*

#### **C. Acceso a la Educación y Salud**

**Artículo 8.** Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

*El Reglamento debería de especificar la necesidad de contar con un mecanismo para asegurar que la SEP inscriba a los NNA extranjeros en los servicios educativos, independientemente de su situación migratoria. (Relacionar con las Normas de Control Escolar relativas a la Inscripción, reinscripción, acreditación, regularización y certificación para escuelas de educación básica, oficiales y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional).*

En México, y atendiendo a lo dispuesto por la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la Enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, así como a lo previsto en disposiciones nacionales aplicables, no se restringirá el acceso de ningún menor nacional o extranjero a los servicios educativos, en tanto se cumplan las condiciones legales y administrativas requeridas para su inscripción o reinscripción. [http://dgece.sev.gob.mx/docs/DGAIR\\_1569\\_2010\\_Normas\\_Basica\\_2010-2011.pdf](http://dgece.sev.gob.mx/docs/DGAIR_1569_2010_Normas_Basica_2010-2011.pdf)

**Artículo 8.** Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

*El Reglamento debería de especificar un mecanismo con la Secretaría de Salud para asegurar el acceso de los migrantes a las jurisdicciones sanitarias en general, así como información sobre los lugares en donde las mujeres puedan acudir para recibir atención especializada por actos de violencia sobre todo en las diferentes rutas de la migración. Asimismo, es importante que la SSP difunda información a los diferentes grupos de organizaciones o albergues para migrantes para que puedan contar con la información sobre los servicios de salud para las personas migrantes.*

*La SSP y el INM deberían contar con un mecanismo de evaluación para el acceso a servicios de salud para las personas migrantes que se encuentran en un procedimiento administrativo.*

#### **D. Actos Administrativos**

Art. 9 Los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte.

Artículo 63. El Registro Nacional de Extranjeros, se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente.

Los extranjeros tendrán la obligación de comunicar al Instituto de cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una diversa a la cual ingresó, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días posteriores a que ocurra dicho cambio.

Artículo 158. Se impondrá multa de veinte hasta cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a los residentes temporales y permanentes que se abstengan de informar al

Instituto de su cambio de estado civil, domicilio, nacionalidad o lugar de trabajo, o lo hagan de forma extemporánea.

*El INM deberá de enviar una circular a los registros civiles explicando que conforme a la Ley de Migración (art. 9) el INM:*

- 1. No solicita ni emite permisos de matrimonio,*
- 2. No requiere ni expide la Certificación para tramitar ante autoridad judicial o administrativa el divorcio o nulidad de matrimonio*
- 3. No requiere ni expide el certificado de acreditación de legal estancia en casos de registro de nacimiento, divorcio u otros actos administrativos.*

*Asimismo, conforme al art. 9 de la Ley de Migración, el INM no aceptará de los registros civiles las notificaciones de registros de nacimiento, matrimonio, ni divorcio. Conforme al artículo 63, los extranjeros tienen la obligación de comunicar sus cambios de estado civil, nacionalidad, domicilio o lugar de trabajo, y la falta de cumplir con dicha obligación se sanciona con una multa conforme al art. 158, por lo tanto no es necesario de los Registros Civiles hagan esas notificaciones.*

*La aplicación de la Ley de Migración requiere que, los Estados de la República reformen los códigos civiles y reglamentos de los registro civiles para armonizarlos con la Ley de Migración.*

*De igual forma, es necesario reformar la Ley Federal de Derechos derogando todo lo relativo a los permisos mencionados que han sido eliminados por la Ley de Migración.*

## **E. Profesionalización, Capacitación y Evaluación de Procedimientos con perspectiva de género.**

Artículo 24: El Centro de Evaluación tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- II. Comunicar a las unidades administrativas competentes los resultados de las evaluaciones que practique, para los efectos del ingreso, promoción o permanencia de los servidores públicos del Instituto, según corresponda;
- III. Emitir y actualizar el certificado correspondiente al personal del Instituto que acredite las evaluaciones correspondientes;
- IV. Contribuir a identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones migratorias, con el fin de garantizar la adecuada operación de los servicios migratorios;
- V. Establecer una base de datos que contenga los archivos de los procesos de certificación de las personas a quienes se les hayan practicado e implementar las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de la información contenida en dichas bases;
- VI. Recomendar la capacitación y la implementación de las medidas que se deriven de los resultados de las evaluaciones practicadas, y
- VII. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 25: Los servidores públicos del Instituto para su ingreso y permanencia deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria y derechos humanos, así como contar con la certificación a que hace referencia el artículo 23 de esta Ley.

Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los servidores públicos del Instituto serán establecidos en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 30. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática de las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;

II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;

III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes, y

IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

*La profesionalización institucional requiere un sistema confiable de diseño de perfiles de puestos, selección de personal, formación profesional en los temas sustantivos así como administrativos, capacitación continua (de actualización) y un sistema para evaluar la implementación de los procedimientos. La formación profesional se construye a través de una currícula relacionada con los diferentes aspectos de la migración, desde el marco jurídico hasta técnicas para relacionarse con el público, técnicas de entrevista, etc. Es importante que la capacitación continua corresponda a las facultades y situaciones particulares de los servidores públicos.*

*El sistema de evaluación de procedimientos institucionales mide la eficacia del trabajo de la institución. La currícula profesional, la capacitación y el sistema de evaluación deberían de contar con una perspectiva de género. El sistema de evaluación debería tener la capacidad para determinar si los procedimientos se aplican de forma diferente para mujeres y hombres o si tienen un impacto diferenciado entre hombres y mujeres. El papel del Instituto Nacional para las Mujeres debe incluir el desarrollo de indicadores institucionales relacionados con género (desde el trato de los servidores públicos hasta el impacto de los procedimientos). Es importante integrar la perspectiva de género más allá de las capacitaciones eventuales sobre las mujeres migrantes.<sup>3</sup>*

<sup>3</sup> La Ley del Instituto Nacional para las Mujeres establece las siguientes atribuciones en su artículo 7: I. Apoyar la formulación de políticas públicas gubernamentales e impulsar las de la sociedad, para alcanzar la equidad de género; II. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo, programación y presupuesto de egresos de la federación; III. Estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; IV. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el programa anual de cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como de los sectores en general vinculados con estos instrumentos, para la ejecución de sus programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos; V. Procurar, impulsar y apoyar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, así como el fortalecimiento de mecanismos administrativos para el mismo fin; VI. Proponer, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y, evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo; VII. Establecer y concertar acuerdos y convenios con las autoridades en los tres niveles de gobierno para promover, con la participación, en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas que se establezcan en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres; VIII. Propiciar y en su caso, participar en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la firma y cumplimiento de los instrumentos acordados en el ámbito internacional y regional, relacionados con la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres; IX. Difundir y dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas con gobiernos o entidades de otros países o con organismos internacionales relacionados con la equidad de género y las mujeres; X. Promover entre los tres Poderes de la Unión y la sociedad, acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina y la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural; XI. Establecer vínculos de colaboración con las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión, con los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para impulsar acciones legislativas que garanticen el acceso equitativo y no discriminatorio al desarrollo, y la tutela de sus derechos

En este sentido, de conformidad con el art. 30 (IV) de la Ley de Migración, el Reglamento debería de incluir al papel del Inmujeres como parte del sistema de evaluación incluyendo los siguientes rubros:

- Sistema de evaluación relacionado con el trato de los funcionarios (incluyendo a los funcionarios de ventanilla, agentes migratorios, Oficiales de Protección a la Infancia, entre otros) hacia las personas migrantes (con preguntas específicas para el trato de mujeres) realizando diferentes trámites ante el INM, o quienes se encuentran en un procedimiento administrativo.
- Evaluación de programas diseñados para la protección de las mujeres migrantes
- Evaluación del programa de exención de multas
- Evaluación del programa para asegurar que ningún adulto tenga su condición migratoria dependiente de su cónyuge – dependiente económico
- Evaluación de los sectores en que trabajan las mujeres migrantes y las autorizaciones de trabajo otorgadas.
- Evaluación de números de víctimas del delito, potenciales víctimas de trata de personas, solicitantes de asilo y otras personas con necesidades de protección por razones humanitarias detectadas en procedimientos de rechazo, detención, y en operativos de verificación y control migratorio incluyendo los resultados de dichas intervenciones (protección, regularización, reparación de daño, etc.).

## F. Sistema de Estancia (visas)

Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

(...)

II. VISITANTE CON PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS. Autoriza al extranjero que **cuenta con una oferta de empleo**, con una invitación por parte de alguna

humanos; XII. Establecer relaciones permanentes con las autoridades responsables de la procuración de justicia y de la seguridad pública de la Federación y Entidades Federativas, para proponer medidas de prevención contra cualquier forma de discriminación femenina; XIII. Establecer vínculos de colaboración con las instancias administrativas que se ocupen de los asuntos de las mujeres en las entidades federativas para promover y apoyar, en su caso, las políticas, programas y acciones en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades para las mujeres; XIV. Concertar y suscribir acuerdos de colaboración con organismos gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, nacionales e internacionales y con la banca multilateral, para el desarrollo de proyectos que beneficien a las mujeres; XV. Propiciar las condiciones necesarias para legitimar, ante las instituciones del Estado, la relevancia de impulsar políticas públicas con perspectiva de género, que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres y, promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos; XVI. Actuar como órgano de consulta, capacitación y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado, en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades para las mujeres, cuando así lo requieran; XVII. Promover la ejecución de acciones para el reconocimiento y la visibilidad pública de las mujeres, así como para la difusión a nivel nacional e internacional de las actividades que las benefician; XVIII. Promover estudios e investigaciones para instrumentar un sistema de información, registro, seguimiento y evaluación de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad; XIX. Participar y organizar reuniones y eventos para el intercambio de experiencias e información tanto de carácter nacional como internacional sobre los temas de las mujeres; XX. Promover, difundir y publicar obras relacionadas con las materias objeto de esta Ley; XXI. Promover las aportaciones de recursos provenientes de dependencias e instituciones públicas; organizaciones privadas y sociales; organismos internacionales y regionales; gobiernos de otros países y particulares interesados en apoyar el logro de la equidad de género; XXII. Impulsar la cooperación nacional e internacional, para el apoyo financiero y técnico en la materia de equidad de género, de conformidad con las disposiciones aplicables; XXIII. Emitir informes de evaluación periódica para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres; XXIV. Actualizar periódicamente el diagnóstico sobre la situación de las mujeres, en relación con los avances del Programa y la operatividad del mismo, y XXV. Las demás que le señale el Estatuto Orgánico del Instituto.

autoridad o institución académica, artística, deportiva o cultural por la cual perciba una remuneración en el país, o venga a desempeñar una actividad remunerada por temporada estacional en virtud de acuerdos interinstitucionales celebrados con entidades extranjeras, para permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.

(...)

VII. RESIDENTE TEMPORAL. Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, **sujeto a una oferta de empleo** con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente la internación de las personas que se señalan a continuación, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal:

a) Hijos del residente temporal y los hijos del cónyuge, concubinario o concubina, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentren bajo su tutela o custodia;

b) Cónyuge;

c) Concubinario, concubina o figura equivalente, acreditando dicha situación jurídica conforme a los supuestos que señala la legislación mexicana, y

d) Padre o madre del residente temporal.

Las personas a que se refieren los incisos anteriores serán autorizados para residir regularmente en territorio nacional bajo la condición de estancia de residente temporal, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen.

En el caso de que el residente temporal **cuente con una oferta de empleo**, se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad **relacionada con dicha oferta de empleo**.

Los extranjeros a quienes se les otorgue la condición de estancia de residentes temporales podrán introducir sus bienes muebles, en la forma y términos que determine la legislación aplicable.

VIII. RESIDENTE TEMPORAL ESTUDIANTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que va a realizar en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, hasta la obtención del certificado, constancia, diploma, título o grado académico correspondiente, con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee, con permiso para realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación.

La autorización de estancia de los estudiantes está sujeta a la presentación por parte del extranjero de la carta de invitación o de aceptación de la institución educativa correspondiente y deberá renovarse anualmente, para lo cual el extranjero acreditará que subsisten las condiciones requeridas para la expedición de la autorización inicial. La autorización para realizar actividades remuneradas se otorgará por el Instituto cuando exista carta de conformidad de la institución educativa correspondiente y estará **sujeta a una oferta de trabajo** en actividades relacionadas con la materia de sus estudios. El residente temporal estudiante tendrá derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y contará también con el derecho a la preservación de la unidad familiar, por lo que podrá



ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas que se señalan en la fracción anterior.

IX. RESIDENTE PERMANENTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. (sujeto a una oferta de empleo per el art. 54)

*El sistema de visas para las personas migrantes de la Ley de Migración requiere una oferta de empleo para conseguir la autorización para trabajar en la mayoría de las categorías. En muchas ocasiones las mujeres trabajan en sectores informales y precarios (ej. empleadas del hogar), con más de un empleador, y en trabajos ocasionales que requieren que cambien de trabajo con frecuencia. A nivel mundial, uno de los factores de vulnerabilidad para la explotación laboral es un sistema que limita a la persona migrante a un empleador. Cuando las personas trabajan en lugares aislados (en el cuidado de hogares o personas dentro del hogar), el factor del aislamiento también se puede convertir en un factor de vulnerabilidad (a abuso físico, emocional, amenazas del empleador).*

*En el sistema mexicano actual (Manual de Procedimientos Migratorios, Programa de Regularización y Formato Básico (DOF)) se ha aceptado la autorización más amplia para trabajar precisamente porque se había visto que el hecho de limitar la persona migrante a un empleador (o requerir un procedimiento para cambiar de empleador) dejaba a muchas personas irregulares o en una situación vulnerable ante su empleador.*

*En este contexto, es importante que el Reglamento especifique que las personas migrantes puedan trabajar por cuenta propia (de manera independiente) y que la oferta de trabajo en este caso puede ser una declaración de la misma persona solicitante. Asimismo, es importante que la autorización de trabajo establecida por el reglamento sea la más amplia posible para que las personas puedan cambiarse de trabajo y empleador sin tener que realizar procedimientos adicionales ante el INM.*

*El Reglamento deberá establecer los documentos que puedan usar las personas migrantes para comprobar su nacionalidad e identidad incluyendo las constancias de identidad emitidas por las embajadas. Por ejemplo, la embajada de Honduras actualmente no expide pasaportes – únicamente constancias de identidad.*

*Estas nuevas formas de visas tienen repercusiones también en el Reglamento de la Ley de Nacionalidad, ya que dicho reglamento establece (art. 14): Para efectos de los artículos 20 y 21, la residencia en territorio nacional se acreditará con el documento migratorio del inmigrante o inmigrado, expedido por la Secretaría de Gobernación (sic). Las calidades de inmigrante o inmigrado no existen en la Ley de Migración.*

Artículo 58. Los extranjeros tienen derecho a que las autoridades migratorias les expidan la documentación que acredite su situación migratoria regular una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley y su Reglamento. Cuando la documentación que expidan las autoridades migratorias no contenga fotografía, el extranjero deberá exhibir adicionalmente su pasaporte o documento de identidad y viaje vigente.

*El reglamento debería establecer el requerimiento de que la documentación que acredite la situación migratoria establezca que la persona migrante se encuentra con autorización para trabajar (si así es el caso).*

### G. Procedimientos y criterios para el rechazo<sup>4</sup>

<p>Artículo 86. El extranjero cuya internación sea rechazada por el Instituto por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la presente Ley, deberá abandonar el país por cuenta de la empresa que lo transportó, sin perjuicio de las sanciones que correspondan de acuerdo con esta Ley.</p> <p>El rechazo a que se refiere el párrafo anterior, es la determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>En el caso de transporte marítimo, cuando se determine el rechazo del extranjero, no se autorizará su desembarco. Cuando exista imposibilidad material de salida de la embarcación de territorio nacional, el extranjero será presentado y se procederá a su inmediata salida del país con cargo a la empresa naviera.</p>
<p>Artículo 87. Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en esta Ley o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión.</p>
<p>Artículo 88. En el caso de que el Instituto determine el rechazo del extranjero, se levantará constancia por escrito en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país de la persona de que se trate.</p>
<p>Artículo 89. Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.</p>

*El sistema de revisión secundaria y de rechazo es de los más delicados en cualquier sistema migratorio. Es fundamental tener criterios para entrevistar a las personas en revisión secundaria con perspectiva de género para poder identificar a potenciales víctimas de la trata de personas, potenciales solicitantes de asilo, y personas que por razones humanitarias no deberían de ser repatriadas a su país de origen. Esto implica la capacidad de entrevista sobre aspectos de violencia familiar, violencia de género, y procesos de reclutamiento hacia la explotación. Requiere de un procedimiento que contemple el caso de que la persona requiera más tiempo, o exista necesidad de intérprete, una segunda entrevista con otro oficial (del sexo femenino, etc.). Se podría aplicar el art. 113 en estos casos. Asimismo, el Reglamento deberá referirse a los protocolos de actuación (guías/lineamientos de actuación para la detección de víctimas del delito). Estos criterios deberían de cumplir con los requeridos por la Convención de 1950 del Estatuto de los Refugiado, la Convención contra la Tortura, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos, entre otros.*

### H. Procedimientos y Criterios para realizar visitas de verificación migratoria<sup>5</sup>

*Los criterios para tomar la decisión de realizar una visita de verificación y los procedimientos a la hora de la verificación deberán de contar con una perspectiva de género. Por ejemplo, es común que el cónyuge amenace a su pareja con la deportación como parte del ciclo de*

<sup>4</sup> Basado en el apartado III del presente documento.

<sup>5</sup> *Ibidem*

*violencia en una situación de violencia familiar. Asimismo, que los empleadores utilicen amenazas parecidas para controlar a las empleadas mujeres migrantes. Las verificaciones migratorias solicitadas por individuos o por empleadores deberían de estar fundadas y analizadas a la luz de elementos de violencia y explotación y enfocadas hacia las violaciones migratorias de los empleadores. De igual forma, los procedimientos durante una verificación tienen que contar con todos los elementos de debido proceso así como mecanismos para identificar a potenciales víctimas de delitos, violencia, y explotación laboral.*

## **VI. COMENTARIOS ADICIONALES SOBRE EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO** (Entregado el 12 de octubre de 2011)

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.

El representante legal y la persona que asista a la persona migrante en el proceso administrativo, señalado en el primer párrafo del artículo 70 de la Ley, tendrán acceso permanente a las Estaciones migratorias o a los lugares habilitados por el INM para alojar a personas migrantes. No se podrá negar la comunicación directa y personal ente la persona migrante asegurada y su representante legal.

El debido proceso que establece el segundo párrafo del artículo 70 de la Ley, debería garantizar que todos los actos administrativos que afecten la situación jurídica de las personas migrantes sean notificados, debidamente fundados y motivados. El derecho a traductor e intérprete debería ser efectivo cuando se solicite, a todas las personas se les debería preguntar en idioma de su comprensión si requieren de intérprete o traductor.

Debe establecerse plazos para cada una de las etapas del proceso administrativo.

### **DEL CONTROL MIGRATORIO**

Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Deberán quedar claros los principios que regirán el control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, señalado en el artículo 81 de la Ley. El reglamento deberá señalar que no podrán usarse criterios discriminatorios en el control migratorio, éste deberá regirse por un protocolo de actuación público, que cumpla con los estándares más altos de protección de derechos humanos (uso de la fuerza, no discriminación, derechos de la mujer, derechos del niño y de la niña, personas con discapacidad, etc.)

Artículo 111. El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.

Deberá señalarse un plazo máximo de estancia de “alojamiento” para los casos señalados en la fracción V, del artículo 111 de la Ley. No es admisible el aseguramiento indefinido.

En todos los casos en los que una persona migrante debe permanecer más de 60 días hábiles asegurada, el INM deberá notificar por escrito al “asegurado” la razón de la decisión; el escrito deberá estar debidamente fundado y motivado.

## **VII. TEMAS QUE DEBERÍAN TENER UN IMPACTO PRESUPUESTARIO A RAÍZ DE LA LEY DE MIGRACIÓN PARA AVANZAR EN LA GARANTÍA DE LOS DDHH DE LAS PERSONAS MIGRANTES (Entregado el 12 de octubre de 2011)**

La Ley de Migración y su Reglamento no establecen un cambio en las estructuras orgánicas ni ocupacionales de las dependencias migratorias, condición necesaria para dar lugar a un impacto presupuestario. No obstante, es importante tener en cuenta que para que la aplicación de la Ley sea efectiva, particularmente para que las personas puedan ejercer sus derechos, es necesario realizar una serie de acciones de política pública que requieren recursos económicos

y materiales. Esto permitiría la creación de mecanismos de protección y garantía efectivos que permitan el libre ejercicio y goce de tales derechos.

Por esto, es preocupante lo que las autoridades encargadas de implementar el nuevo marco jurídico han señalado: que la Ley y su Reglamento no tendrá un impacto presupuestario. El Poder Legislativo puede jugar un papel central para que, a través de la canalización de mayores recursos económicos y humanos, el Estado mexicano pueda garantizar los derechos consagrados en la Constitución y la Ley. Adicionalmente de que el Legislativo solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el dictamen de impacto presupuestario del Reglamento, consideramos que se deben etiquetar recursos para:

1. La creación y adecuado funcionamiento de un Centro de Evaluación y Control de Confianza, así como para un Sistema de Carrera. Como lo hemos propuesto desde el GT, la creación de ambas instancias con participación activa de la sociedad civil podrían ser espacios útiles para que se garanticen los DDHH de las personas migrantes.
2. Que se canalicen recursos para la defensa pública y se impulse la firma de un convenio entre el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Secretaría de Gobernación con el objetivo de garantizar el debido proceso de las personas migrantes.
3. La formación y capacitación de peritos traductores certificados por el Poder Judicial para que desarrollen sus actividades en las estaciones migratorias.
4. Garantizar el derecho de acceso a los servicios de salud de las personas extranjeras.
5. Garantizar el derecho de acceso a los servicios de educación de las personas extranjeras.
6. Que se repare el daño, particularmente para la regularización migratoria, atención física y psicológica a víctimas del delito migrantes y sus familias.
7. Programas de integración para la población extranjera, refugiados, solicitantes de asilo y de protección complementaria.
8. Divulgación efectiva de la nueva Ley y Reglamento, para que las personas migrantes, la opinión pública en general, y las y los servidores públicos de las instituciones que deben operar la Ley conozcan su contenido.
9. Garantizar el trato digno y otros derechos de las personas migrantes en las estaciones migratorias.

Proponemos que los recursos se etiqueten en el Anexo 23. "Recursos para Atención a Grupos Vulnerables" del PROYECTO DE DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012.

Asimismo, el INM necesitará recursos para:

1. Cambiar todos los formatos, crear y expedir documentos nuevos, cambiar la información en la página de internet, capacitar a los servidores públicos en las nuevas condiciones de estancia, para regularizar a las personas con autorización para trabajar, cambiar los manuales de procedimientos internos, cambiar las bases de datos, entre otras cosas.
2. Para cumplir con obligaciones de debido proceso y detección de víctimas así como cumplir con protección incluyendo regularización – van a necesitar presupuesto para capacitar y instalar procedimientos y mecanismos de evaluación – estadísticas, etc. (si son 150,000 – 400,000 personas de tránsito y aprox. 60% son víctimas de algún delito el INM tiene la obligación de identificar y regularizar – no lo puede dejar a la víctima ni a las OSC que identifiquen y hagan los trámites de regularización, etc.)

3. Adecuar las estaciones migratorias existentes a los requisitos que señala la Ley, o bien para darlas de baja por no cumplirlos.
4. Asignación presupuestal para los consulados mexicanos en Centroamérica de manera a agilizar el desahogo de expedientes y tramitación de visas como revisto en el art. 52(I) de la Ley de Migración.

#### **VIII. PROPUESTA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CONSEJO CONSULTIVO DEL CENTRO DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE CONFIANZA DEL INM** (Entregado el 12 de octubre de 2011)

### **Introducción**

Como se ha sostenido, en los términos del último párrafo del artículo 2 de la Ley de Migración, es un deber del Ejecutivo recoger las demandas y posicionamientos de la sociedad civil organizada para determinar la parte operativa de la política migratoria del país. Sin duda que cuando hablamos de la actuación de los agentes migratorios y de los procedimientos que éstos aplican, estamos hablando de la parte operativa. En este sentido, y dada la naturaleza de la función estatal, consideramos que esta participación debe ser permanente.

Conforme lo establece el artículo 23 de la Ley de Migración, el Instituto Nacional de Migración contará con un Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC), en los términos de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (LGSSP) y demás disposiciones jurídicas aplicables; se considera que puede darse participación de la sociedad en este CECC a través de su inclusión en el Consejo Consultivo.

En apoyo a lo anterior, existe un marco normativo vigente que fomenta y regula la participación de las OSC en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como lo es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC).

Es viable la conformación e integración de un Consejo Consultivo del CECC dentro del Reglamento de la Ley de Migración en base a los siguientes razonamientos legales:

1. La LGSSP, en su artículo 21, a la letra establece:

“...El Centro Nacional de Certificación y Acreditación será el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley.

Este Centro contará con un órgano consultivo integrado por instituciones públicas y privadas que se determinen en el Reglamento de este ordenamiento...”

Por lo anterior, consideramos que no hay obstáculo alguno para que se norme en el Reglamento de la Ley de Migración la inclusión de las OSC en el Consejo Consultivo del CECC del INM.

Para que la participación de las organizaciones civiles, instituciones académicas y otras instancias sea eficaz, es necesario tomar en consideración los siguientes criterios:

- Un buen Consejo es aquél que integra a personas vinculadas a la investigación, la defensa y promoción de los derechos humanos, y a la prestación de servicios.
- Una buena integración del Consejo depende de criterios de representatividad y criterios de conocimiento experto.
- Un Consejo sin conocimiento técnico no sirve.
- Consejo Consultivo sin presupuesto no funciona.
- Consejo sin Secretaría Técnica no funciona adecuadamente
- Un buen Consejo funciona si tiene Reglamento Interno.
- Un buen Consejo es aquél que logra que se implementen la mayoría de sus recomendaciones.

Los anteriores criterios son del Mtro. Sergio García García, y consultables en la obra: *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Análisis y recomendaciones. INCIDE Social. ITAM. Alternativas y Capacidades; A.C. México, D.F., 2010.*

Atentamente,

- Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria
  - Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.
  - Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California
  - Dimensión Pastoral para la Movilidad Humana
  - FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, AC
  - I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos
  - Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM)
  - Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI)
  - Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)
  - NALACC
  - Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)
  - Sin Fronteras IAP
  - Manuel Ángel Castillo García, Grupo Guatemala – México
  - Leticia Calderón, Analista en temas migratorios
  - Gisele Lisa Bonnici, Consultora
  - Karina Arias, Consultora
- Movimiento Migrante Mesoamericano (M3)