

CAPÍTULO 5

Análisis jurídico

Metodología

El análisis jurídico rastreó puentes entre los cinco instrumentos de posicionamiento de la CNDH y los cambios en el marco normativo vigente en materia migratoria (federal y estatal). La metodología que se siguió fue la siguiente:

- I. Se estudiaron las normas que fundamentan lo señalado por los instrumentos de posicionamiento.
- II. Se examinaron los cambios—reforma, derogación o promulgación—en la legislación federal y estatal, a partir de la emisión de los referidos instrumentos. Para estos efectos, fue útil analizar las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.
Las normas seleccionadas parten de las propias recomendaciones hechas por la CNDH, las cuales en algunos casos señalan los artículos que requerían reforma o la revisión del marco jurídico de las autoridades migratorias (por ejemplo, el reglamento interno de la SEGOB). Asimismo, en algunos informes la revisión de la normativa no se limitó al ámbito migratorio, sino que abarcó una temática transversal del marco jurídico, por ejemplo, de niñez o de protección de víctimas del delito.
- III. Para efectos de determinar los cambios legislativos, se usó el método deductivo. Es decir, se recorrió el camino de lo general a lo particular, a través de un examen que fue de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano—la Constitución—a normas adjetivas o secundarias—reglamentos internos. La deducción posibilitó, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
- IV. La revisión de los cambios legislativos se hizo de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a junio de 2017 (dadas las fechas de entrega).
- V. En cada apartado se realizó una tabla de síntesis de la normativa federal analizada en relación con cada instrumento, con un apartado de incidencia cumplida (sí/no), con el fin de visualizar/cuantificar si la ley (y su respectiva reforma, derogación o emisión) es reflejo del instrumento de posición analizado.
- VI. Dado que la materia migratoria en México es federal, la revisión de la normativa estatal se limitó a revisar la coadyuvancia de las autoridades estatales y los derechos humanos que las leyes estatales en materia migratoria garantizan a las personas migrantes. Esto se sistematizó en un cuadro para cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados.
- VII. El acercamiento a los cambios legislativos fue a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se usó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente

y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

En concreto, las siguientes normas –que regulan diversos aspectos de la migración en México–⁷² fueron consideradas para este análisis pues son esenciales para entender la parte jurídica de los temas abordados en los instrumentos de posicionamiento de la CNDH:

Legislación Federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación 5 de febrero 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 15 de septiembre de 2017.
- Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación 25 de mayo de 2011. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 19 de mayo 2017.
- Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 28 de septiembre de 2012. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 23 de mayo 2014.
- Ley de Asilo, Refugio y Protección Complementaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 27 de enero de 2011. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 30 de octubre 2014.
- Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 9 de enero de 2013. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 3 de enero 2017.
- Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 26 de junio de 2017.
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 30 de noviembre de 2010. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 17 de junio 2016.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 7 de noviembre de 1996. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 7 de abril 2017.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 14 de junio de 2012. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 19 de marzo de 2014.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 2 de enero de 2009. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 26 de junio 2017.

⁷² Para ello se revisó la página web del Diario Oficial de la Federación y www.ordenjuridico.gob.mx como instancias oficiales de información.

- Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 4 de diciembre de 2014. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 23 de junio 2017.
- Reglamento de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 2 de diciembre 2015.
- Acuerdo por el que se expiden normas de funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 8 de noviembre 2012, que aboga el publicado el 7 de noviembre de 2009.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 2 de abril de 2013, que aboga el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 28 de abril de 2010.

Legislación Estatal

- Aguascalientes. Existe una iniciativa de ley del 28 de julio de 2011, presentada por el legislador Gilberto Carlos Ornelas, para crear un instituto de protección a las personas migrantes, pero no ha sido publicada. Además, hay otra iniciativa para crear la Ley de Protección al Migrante, de 7 de noviembre de 2013, pero sin avances hasta la fecha.
- Baja California. Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 45, publicada el 12 de septiembre de 2014. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 20 de noviembre 2015.
- Chihuahua. Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial el 23 de julio de 2016
- Ciudad de México. Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, publicada el 7 de abril de 2011.
- Durango. Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango, publicada el 11 de septiembre de 2008. Última reforma publicada: 15 de noviembre de 2015.
- Estado de México. Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México, publicada el 29 de junio 2015.
- Guanajuato. Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 206, el 26 de diciembre de 2014.
- Jalisco. Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada el 17 de noviembre de 2016.
- Hidalgo. Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo, publicada el 7 de marzo de 2011.
- Tamaulipas. Por Decreto Gubernamental, publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 61 de fecha 24 de mayo de 2011, se creó el Instituto Tamaulipeco para los Migrantes. También hay un Reglamento Interior del Instituto Tamaulipeco para los Migrantes, promulgado el 12 de septiembre de 2014 y publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 127 de fecha 22 de octubre de 2014.

- Michoacán. Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 18 de agosto de 2017.
- Oaxaca. Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias del Estado de Oaxaca, publicada el 31 de octubre de 2015.
- San Luis Potosí. Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí, publicada el 12 de septiembre de 2015.
- Sonora. Ley de Protección y Apoyo a Migrantes, publicada el 6 de diciembre 2007.
- Puebla. Existe una iniciativa de ley del 26 de agosto de 2008.
- Tlaxcala. Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala, publicada el 10 de diciembre de 2012.
- Zacatecas. Se encuentra en trámite una Iniciativa de Ley de Atención y Derechos de los Migrantes en el Estado de Zacatecas del 8 de noviembre de 2012.

5.1 Recomendación General No. 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales. (2006)

5.1.1 Introducción

El año 2006 fue clave para visualizar y hacer una primera llamada de atención sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en el país. La Recomendación General No. 13/2006, en específico, da cuenta de las prácticas de detención y verificación migratoria ilegales por parte de policías locales y federales, sin la debida solicitud de colaboración por parte del Instituto Nacional de Migración (INM), quien es la única autoridad facultada para realizarlas.

Así, la Recomendación se refiere a la situación constante de abusos y violación de los derechos humanos de: igualdad, libertad de tránsito, legalidad y seguridad jurídica de las personas migrantes. Y es uno de los semilleros que dio origen, primero, a la reforma de la Ley General de Población en 2008 y, posteriormente, a la emisión de la Ley de Migración en 2011, que derogó a dicha ley. De hecho, la exposición de motivos de la Ley General de Población de 2008 se refiere expresamente a la Recomendación como uno de los motivos para la reforma de esta ley y de su reglamento, con el fin de subsanar los rezagos en la materia y armonizar el derecho migratorio mexicano con los tratados internacionales debidamente firmados y ratificados por México⁷³. De este modo, la Ley General de Población de 2008, siguiendo lo señalado por la Recomendación, estableció que sólo el INM está facultado para realizar actos de verificación migratoria y estableció las formalidades del procedimiento administrativo migratorio. En este sentido, desde la reforma de 2008 de la Ley General de Población se puede ver el impacto legislativo que tuvo la Recomendación.

⁷³ Al respecto, véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 21 de julio de 2008.

5.1.2 Análisis de las normas federales y locales a las que impactó la Recomendación General No. 13/2006

5.1.2.1 Nivel Federal

Tomando en cuenta el alcance de la Recomendación, dentro del ámbito federal, se retomará lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Migración, su Reglamento y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación como normas, por un lado, relevantes para fundamentar lo señalado por la Recomendación y, por otro lado, en las que se observó un cambio legislativo a partir de la emisión del citado instrumento de posicionamiento.

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁴

La Recomendación parte de lo señalado en la Constitución, la cual –como norma fundamental– establece que los principios de legalidad y seguridad jurídica (artículos 14 y 16) deben ser observados en los actos de molestia por parte de la administración pública; esto es, en todos los casos de detención y verificación migratoria y, en general, dentro del procedimiento administrativo migratorio. Cabe señalar que las visitas de verificación migratoria son revisiones de carácter administrativo que no deben confundirse con la detención que se realiza por la comisión de algún delito. Esta “confusión”, sin duda, ha propiciado la proliferación de abusos por parte de cuerpos policíacos locales y federales, tal y como lo documenta la Recomendación.

En este sentido, es previsible que la libertad de tránsito –establecida en el artículo 11 constitucional– se encuentre limitada al estar facultada la autoridad migratoria para realizar visitas de verificación migratoria, con el fin de identificar y acreditar la legal estancia de extranjeros en el país⁷⁵. Así, señala el párrafo primero del artículo 11:

“[...] el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

Esto en virtud de que tales visitas tienen como fundamento la protección de la seguridad pública y la seguridad nacional. Sin embargo, en todo momento deben regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, tal y como señala el artículo 21 constitucional, reformado en 2016⁷⁶ para establecer dichos principios, y que a la letra señala en su párrafo noveno:

⁷⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 5 de febrero de 2017. Última reforma: 24 de febrero de 2017.

⁷⁵ Esto concuerda con lo señalado por el artículo 7 de la Ley de Migración.

⁷⁶ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

El espíritu de esta reforma constitucional de 2016, sin duda, parte de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 que, en su exposición de motivos, señala que: “[...] es necesario revisar la situación actual de los derechos humanos en México bajo la luz de la legislación internacional en esta materia [...]”⁷⁷. De manera que, al reconocer estándares internacionales en la actuación de las instituciones de seguridad pública y de policía, se constituye la obligación de respetar los derechos humanos de las personas migrantes a partir de los principios de objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, reconocidos e incorporados en el texto constitucional.

b. Ley de Migración⁷⁸

Otra de las transformaciones al marco jurídico realizadas en 2011, a la par de las reformas constitucionales, fue la publicación de la Ley de Migración como el primer cuerpo legal en la materia, derogando lo establecido para estos efectos en la Ley General de Población. La Ley de Migración establece en su artículo 2 los principios que rigen la política migratoria mexicana, entre ellos el de la “facilitación de la movilidad internacional de personas”, pero “salvaguardando el orden y la seguridad”. El mismo artículo señala que si bien “este principio reconoce el aporte de las personas migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de personas migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades”. Es decir, justifica en aras de la seguridad pública y fronteriza la potestad de la autoridad migratoria, específicamente.

A raíz de este principio, la ley establece los supuestos de la verificación migratoria y las formalidades debidas que garantizan el derecho a la seguridad jurídica de las personas migrantes, lo cual permite evitar irregularidades en actos de control migratorio. Así, en la estructura del proyecto de ley, en el título tercero, “De las Autoridades en Materia Migratoria”, se señalan las atribuciones de la Secretaría de Gobernación y las autoridades auxiliares en el tema migratorio. Se constituye al Instituto Nacional de Migración como autoridad responsable de las visitas de verificación migratoria, además de ser la instancia encargada de instrumentar y ejecutar la política migratoria, lo cual ayudó a deslindar responsabilidades de las policías y otras autoridades que “practicaban” verificaciones migratorias. Esto

⁷⁷ Al respecto, véase la Exposición de Motivos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

⁷⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011. Última reforma: 19 de mayo 2017.

es, desde aquí podemos ver la clara influencia de la Recomendación General No. 13/2006. En este sentido, la Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Migración y diversas disposiciones del 9 de diciembre 2010 señala:

“Lo anterior permite involucrar a todas las autoridades federales en la atención del tema migratorio y que exista claridad sobre las funciones que cada una debe desempeñar, lo que propiciará una mejor coordinación entre ellas para hacer frente a los nuevos retos que representa el fenómeno migratorio”.⁷⁹

Hay que señalar que antes de la emisión de esta ley, la verificación administrativa migratoria se encontraba regulada en la Ley General de Población (artículos 151-157). A partir de su emisión, en mayo de 2011, las facultades de verificación migratoria están a cargo del Instituto Nacional de Migración, en concordancia con lo señalado por la Recomendación, que en este tema primero fue una de las razones de la reforma de la Ley General de Población en 2008 y, en segundo lugar, de la emisión de la propia Ley de Migración en 2011. Los artículos 7 y 92 al 96 establecen los supuestos de verificación migratoria:

El artículo 7, de forma similar al artículo 11 constitucional, establece, por un lado, la libertad de tránsito y sus restricciones –que deben ser siempre fundadas en la CPEUM, los tratados internacionales o la ley– y, por otro lado, señala expresamente en su párrafo segundo que: “Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidas en la presente Ley”. Esto es, dicho artículo es conforme a lo señalado por la Recomendación en el sentido de que sólo el Instituto Nacional de Migración puede realizar una verificación migratoria. Así, el artículo 92 dispone que el INM realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la Ley y su Reglamento. Los supuestos que señala son:

- 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.

⁷⁹ 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.

El propio artículo 92 establece que esta facultad del INM, por tratarse de cuestiones de orden público, se ejercerá de oficio. Pero “[...] la orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el INM y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven”. En el mismo tenor, los artículos 93 a 95 corroboran la facultad del INM en materia de verificación migratoria.

El artículo 96, clave en relación con la Recomendación, a la letra señala: “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”. Es decir, corrobora a nivel legal lo que dispone la Recomendación, en el sentido de calificar como ilegales las prácticas de detención y verificación migratoria por parte de policías locales y federales, sin la debida solicitud de colaboración por parte del INM. De nuevo, es preciso señalar que la Recomendación es uno de los orígenes de la reforma de 2008 de la Ley General de Población que ya establecía esto y que se trasladó a la Ley de Migración.

Finalmente, en su título sexto, la Ley establece un procedimiento administrativo migratorio donde se establecen los derechos de las personas migrantes que las autoridades deben salvaguardar en el ejercicio de sus funciones de control, revisión y verificación migratoria, así como en el alojamiento temporal en una estación migratoria y en los procedimientos de aseguramiento y deportación, incluyendo el respeto al debido proceso.

En este sentido, las principales incidencias de la Recomendación en la Ley de Migración (que primeramente fueron sobre la Ley de Población de 2008) son, de un lado, establecer garantías de debido proceso y formalidades del procedimiento administrativo migratorio –necesarias para evitar visitas de verificación migratoria ilegales– y, de otro lado, reafirmar que la autoridad facultada para las funciones de control, revisión y verificación migratoria es el Instituto Nacional de Migración. Por lo anterior, es posible señalar que las propuestas y los señalamientos de la Recomendación tuvieron una influencia directa en la Ley de Migración, y posteriormente en su Reglamento.

c. Reglamento de la Ley de Migración⁸⁰

El Reglamento es la norma adjetiva que establece las formalidades que deben observarse en los actos de verificación migratoria. En este sentido, los artículos 194 a 212 establecen: autoridad competente, participación de policías estatales o la PGR y puesta a disposición del extranjero ante la autoridad competente en caso de comisión de delito. Es decir, reafirman lo señalado por la Recomendación y la Ley y, por ende, se puede señalar que la Recomendación tiene una influencia directa en el Reglamento. Resultan relevantes, en particular, los artículos 194, 196 y 200:

⁸⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 2012.

Artículo 194.- “El Instituto tendrá la facultad de verificar que las personas extranjeras que se encuentren en el territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la Ley y este Reglamento”.

Artículo 196.- “Para el desahogo de las visitas de verificación y revisiones migratorias, la autoridad migratoria competente podrá solicitar la colaboración de otras autoridades, cuando exista la presunción de un riesgo respecto de la integridad de las personas extranjeras o del personal migratorio que actúe en la realización de dichas diligencias”.

Artículo 200.- “Si con motivo de la visita de verificación o revisión migratoria, se detecta que alguna persona extranjera no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el territorio nacional, se pondrá de inmediato a la persona extranjera a disposición del Instituto para que se resuelva su situación migratoria.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que se presuma la posible comisión de un delito que se persiga de oficio, la autoridad migratoria pondrá a disposición de la autoridad competente de manera inmediata a la persona, objetos y valores que tengan relación con el ilícito”.

d. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación⁸¹

Dado que el INM es un órgano desconcentrado de la SEGOB, el reglamento interno de ésta es relevante para señalar las facultades de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM, las cuales son: ejecutar y coordinar el control, la verificación y la revisión migratoria y permitir la colaboración en coadyuvancia en las visitas de verificación administrativa de otras instancias de seguridad nacional, tal y como lo señaló la Recomendación. Así, en la emisión de este reglamento, de nueva cuenta, se encuentra su influencia. En especial, son relevantes los artículos 77 y siguientes que regulan al Instituto Nacional de Migración; el 84, fracción IV, que establece las facultades de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria; y la fracción X, que dispone que puede consultar, coadyuvar e informar a las demás instancias de seguridad nacional sobre la operación de tareas de inteligencia en la investigación, prevención y combate a las actividades ilegales.

e. Ley General de Víctimas⁸²

Esta ley, emitida el 9 de enero de 2013, obliga —en sus respectivas competencias— a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. En este sentido, las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deben brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social. La reparación integral, según el artículo 1 de la ley, comprende las medidas de restitución, rehabilitación,

⁸¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2013.

⁸² Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante. En materia de personas migrantes es relevante esta ley en el sentido de que su objeto es:

- I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en esta ley, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;
- II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;
- III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
- IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;
- V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

En materia de personas migrantes, la ley contiene las siguientes disposiciones relevantes:

- El artículo 5 dispone que los mecanismos, las medidas y los procedimientos establecidos en esta Ley serán diseñados, implementados y evaluados aplicando, entre otros, el enfoque diferencial y especializado a través del cual se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros. En consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas (Párrafo reformado DOF 03-05-2013). Así, las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como son las personas migrantes.
- El artículo 28, por otro lado, dispone que la gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y

tratamiento. De nueva cuenta, los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Párrafo reformado DOF 03-01-2017).

- El artículo 45 dispone que, conforme a los lineamientos desarrollados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, las secretarías, las dependencias, los organismos y las entidades del orden federal y de las entidades federativas del sector salud, educación, desarrollo social y las demás obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, deberán tener en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la presente Ley y en particular el enfoque diferencial para los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017)
- El artículo 47 establece que las políticas y acciones establecidas en la ley tienen por objeto, entre otros, asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente si se trata de personas migrantes. Por ello, se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017).
- Finalmente, el artículo 91 dispone que los diagnósticos nacionales que elabore la Comisión Ejecutiva deberán ser situacionales y focalizados a situaciones específicas que se enfrenten en determinado territorio o que enfrentan ciertos grupos de víctimas tales como las personas migrantes, de delitos tales como violencia familiar, sexual, secuestro, homicidios o de determinadas violaciones a derechos humanos tales como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención arbitraria, entre otros.

f. Síntesis

Tabla 53. Legislación Federal en la materia

Legislación	Incidencia	Sí/No
CPEUM (Reforma Art. 21: 29/01/2016)	Las prácticas de verificación migratoria, que tienen como fundamento la protección de la seguridad pública, deben regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.	Sí
Ley de Migración (25/05/2011)	Establece los supuestos de verificación migratoria que expresamente debe ejercer el Instituto Nacional de Migración, si bien puede solicitar coadyuvancia a otras autoridades encargadas de la seguridad nacional.	Sí

Reglamento Ley de Migración (28/09/2012)	Establece las formalidades debidas en las verificaciones migratorias: Autoridad competente INM La participación de policías o PGR será en colaboración y a petición de INM. Si de la verificación se comprueba la comisión de delito, se pondrá al extranjero a disposición de la autoridad competente.	Sí
Reglamento Interior SEGOB (02/04/2013)	Establece las facultades de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM para ejecutar el control, la verificación y la revisión migratoria. Faculta a su coordinación con otras instancias en materia de seguridad nacional.	Sí
Ley General de Víctimas (09/01/2013)	Esta ley obliga—en sus respectivas competencias—a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.1.2.2 Nivel Estatal

El tema migratorio es un tema federal, de acuerdo con el artículo 73, fracción VIII, de la CPEUM. Sin embargo, la normativa emitida en los Estados tiene relevancia, en especial en cuanto a los derechos de las personas migrantes y su acceso a servicios sociales. Así, hay algunos Estados que cuentan con Leyes de Migración que tienen influencia en estos temas y también pueden incidir si reafirman el criterio de coadyuvancia con la autoridad competente (INM) en casos de verificación migratoria para evitar detenciones arbitrarias, al limitar la actuación de los cuerpos policíacos locales, tal y como lo indica la Recomendación.

Tabla 54. Legislación Estatal en la materia

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
Aguascalientes	Iniciativa de Ley	N/A	No
Baja California	Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California (07/08/2014)	Artículo 6.- Las dependencias y entidades estatales y municipales <u>coadyuvarán</u> con la Autoridad Migratoria, de conformidad con la normatividad que las rige, en la protección y defensa de los derechos de los migrantes con independencia de su situación migratoria.	Sí
Chihuahua	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua (23/07/2016)	No establece derechos de las personas migrantes en caso de verificación y detención migratoria.	No
Chiapas	Iniciativa de Ley	N/A	No
Ciudad de México	Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (07/04/2011)	Artículo 13 fracción XII: ser protegidos contra la persecución y hostigamiento, así como a las <u>detenciones arbitrarias</u> .	Sí

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
	Constitución de la Ciudad de México (30/01/2017)	Artículo 16, fracción I: Establece que las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, <u>independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizados.</u>	
Durango	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango (14/08/2008)	La Ley tiene un enfoque hacia las personas emigrantes duranguenses. No señala derechos de personas migrantes en general.	No
Estado de México	Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México (04/05/2015)	Artículo 7.- Las autoridades estatales y municipales <u>coadyuvarán</u> con la autoridad migratoria en la protección y defensa de los derechos de las personas migrantes.	Sí
Guanajuato	Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (26/12/2014)	La Ley tiene un enfoque de emigración y repatriación de personas migrantes guanajuatenses. No señala derechos para personas migrantes en general.	No
Jalisco	Ley de protección y Atención a los Migrantes del Estado de Jalisco (17/01/2016)	Artículo 4.- Las personas migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: I. Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida <u>por las autoridades competentes</u> ; y II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados <u>por las autoridades competentes</u> , en el ámbito de sus atribuciones.	Sí
Hidalgo	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo (07/03/2011)	Artículo 52.- <u>Ningún transmigrante, inmigrante o turista puede ser detenido en el territorio estatal por una autoridad estatal o municipal, por la sola presunción de su condición migratoria.</u> Para su identificación, basta la presentación de credencial o identificación oficial de una institución o dependencia oficial nacional o extranjera; pasaporte o matrícula consular.	Sí
Michoacán	Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo (18/08/2017).	Artículo 4. Los órganos del Estado garantizarán y promoverán el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los	Sí

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
		instrumentos internacionales que, en la materia, México sea parte, así como, en la normatividad secundaria, siempre que maximice los derechos de las personas. VII. A la protección del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de servidores públicos o de particulares, grupos o instituciones; VIII. A no ser sometidos individual o colectivamente, a detención o prisión, arbitrarias, salvo por los motivos que las leyes establezcan;	
Oaxaca	Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias para el Estado de Oaxaca (31/10/2015)	Artículo 8, fracción IV: Ningún migrante ni sus familias pueden ser molestados en su persona, familia, domicilio, patrimonio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación, sino mediante escrito u orden de <u>autoridad competente</u> que funde y motive la causa legal de su molestia.	Sí
Puebla	Iniciativa de Ley	N/A	No
San Luis Potosí	Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí (12/09/2015)	Artículo 4, fracción I: Señala los derechos de las personas migrantes en tránsito: El libre tránsito. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio estatal, más que por <u>la autoridad competente</u> en los casos y bajo las circunstancias establecidas en la presente Ley; y la Ley de Migración.	Sí
Sonora	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (07/11/2007)	No señala nada al respecto de los derechos de las personas migrantes en caso de detención o verificación migratoria.	No
Tlaxcala	Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala (10/12/2012)	Artículo 9, fracción V: Derechos de los migrantes. Recibir protección en caso de persecución y hostigamiento, así como en caso de <u>detenciones arbitrarias</u> .	Sí
Zacatecas	Iniciativa de Ley	N/A	No

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.1.3 Conclusiones

- I. La Recomendación ha tenido una influencia decisiva en la reforma y mejora del marco jurídico migratorio: primero en la Ley General de Población, y posteriormente en la Ley de Migración y su Reglamento. A raíz de la reforma, se garantizaron los derechos de legalidad y seguridad jurídica de las personas migrantes al establecerse las formalidades debidas en las verificaciones migratorias, así como las autoridades facultadas para ello, en armonía con los principios constitucionales.
- II. La reforma del artículo 21 de la Constitución elevó a rango constitucional la obligación de que el ejercicio de la seguridad pública sea conforme con los derechos humanos y la libertad de tránsito.
- III. Posteriormente, en 2013, con la emisión de la Ley General de Víctimas, se obligaría a todas las autoridades a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.
- IV. En algunas de las entidades federativas el avance es considerable al reconocer la debida coordinación con el Instituto Nacional de Migración como autoridad competente en la verificación migratoria, lo cual permite deslindar la actuación de las policías locales.
- V. En síntesis, las propuestas de la Recomendación resultan relevantes en la reforma y/o emisión de las normas analizadas.

5.2 Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana. (2005)

5.2.1 Introducción

El proceso administrativo migratorio puede conllevar la presentación y el alojamiento de las personas migrantes irregulares en estaciones migratorias y/o lugares habilitados para ello. Tomando en cuenta que la detención de las personas migrantes irregulares debería ser la última ratio, el Estado tiene un deber de cuidado, trato digno y respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentren alojadas. En este sentido, las estaciones migratorias deben cumplir con una serie de condiciones mínimas como: separación de las personas migrantes de aquéllas que cumplen una condena privativa de la libertad; separación por sexo y/o edad; no habilitación de centros penitenciarios o cárceles para el alojamiento; preservación de la unidad familiar; y, en general, respeto de los derechos de las personas alojadas en estaciones migratorias o sujetas a un procedimiento administrativo migratorio. Entre éstos resaltan el derecho a la protección de la salud (que incluye asistencia médica, psicológica y jurídica; alimentación; espacios de recreación; etc.); y el derecho a la legalidad y seguridad jurídica durante el procedimiento administrativo migratorio.

Sin embargo, la realidad de las personas migrantes en las estaciones migratorias del país y los lugares habilitados como tales es muy distinta a lo que debería ser y dicta la ley. El Informe Especial 2005

documentó y puso de manifiesto la situación de marginación y los malos tratos que sufren las personas migrantes en estos lugares, lo cual constituye una constante y permanente violación a sus derechos humanos y, a la normativa nacional e internacional en la materia. Lo anterior se agrava si se considera que a veces los periodos de aseguramiento se prolongan durante semanas o meses.

Antes de analizar la normativa vigente en la materia, es preciso señalar que el Informe Especial 2005 fue determinante en la reforma del año 2008 a la Ley General de Población, ya derogada, y en la posterior emisión de la Ley de Migración en 2011 en lo relativo a la despenalización de la migración irregular. El Informe Especial 2005 señaló expresamente que “la criminalización del migrante indocumentado [...] aumenta su vulnerabilidad, al ser en todo momento susceptible de una arbitraria actuación de los servidores públicos federales, estatales y municipales para su exacción, maltrato y, en ocasiones, hasta abuso sexual” (p. 2). Y la exposición de motivos de la reforma de 2008 a la Ley General de Población manifestó que: “En repetidas ocasiones la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha manifestado la necesidad de despenalizar esta conducta como una medida urgente para evitar mayores violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes. La CNDH ha considerado como una necesidad impostergable legislar en materia migratoria para lograr una reforma integral que excluya la criminalización de las personas migrantes indocumentados”.⁸³ De este modo, desde la reforma de 2008 de la Ley General de Población se puede ver el impacto legislativo que tuvo el Informe Especial 2005.

5.2.2 Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Informe Especial 2005

5.2.2.1 Nivel Federal

Considerando el contenido del Informe Especial 2005, dentro del ámbito federal, se analizará lo dispuesto por la Constitución; la Ley de Migración; su Reglamento, y el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración como normas, por un lado, relevantes para fundamentar lo señalado por el Informe Especial y, por otro lado, en las que se observó un cambio legislativo a partir de la emisión del referido instrumento de posicionamiento. Ello en virtud de que contienen el marco jurídico que establece y regula el procedimiento administrativo migratorio y, por tanto, el de alojamiento en las estaciones migratorias.

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸⁴

El Informe Especial 2005 hace referencia a las irregularidades persistentes en los centros de aseguramiento de las personas migrantes irregulares, incompatibles con la dignidad de las personas, sean nacionales o extranjeras, y la necesidad de revertir esta situación. Por ello, es pertinente lo

⁸³ Al respecto, véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 2008.

⁸⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2017. Última reforma: 24 de febrero de 2017.

señalado por el artículo 11 constitucional, relativo a la libertad de tránsito y las limitaciones que tiene su ejercicio en materia de inmigración; esto es, las facultades de la autoridad competente para verificar la estancia legal de los extranjeros en el país y la consecuencia en caso de no poder acreditarlo —ser asegurado en una estación migratoria—. Lo anterior en relación con el artículo 21 constitucional que señala que si bien tales facultades tienen como fundamento la protección de la seguridad pública y la seguridad nacional, deben regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Así lo dispone el párrafo noveno del artículo 21 constitucional, reformado en 2016:⁸⁵

“La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

El que existan condiciones óptimas en las estaciones migratorias para las personas migrantes alojados, sin duda, implica cumplir con lo que manda la Constitución, en el sentido de que el ejercicio de la seguridad pública y la seguridad nacional se rijan, en todo momento, por el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes al que hace referencia el Informe Especial 2005.

b. Ley de Migración⁸⁶

El procedimiento administrativo migratorio fue consolidado a partir de la publicación de la Ley de Migración en 2011. Dicho procedimiento incluye la posibilidad del alojamiento en estaciones migratorias o lugares habilitados para ello mientras se define la condición migratoria de la persona presentada e incluye garantías de debido proceso. En virtud de que en dichas estaciones migratorias las personas migrantes se encuentran privadas de su libertad, el Informe Especial 2005 señaló la necesidad de asegurarles condiciones mínimas en estos lugares —que les garantice una estancia digna— y de realizar las acciones necesarias tendientes a mantenerlas en condiciones óptimas, en cuanto a su infraestructura, mobiliario y servicios. Ello con el fin de proteger sus derechos humanos, en especial a un trato digno, a la legalidad y seguridad jurídica y a la protección de la salud.

Desde su exposición de motivos, la Ley de Migración señaló que dentro de sus objetivos generales está el “[...] fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derechos”.⁸⁷ Para ello, en el Título sexto, relativo al Procedimiento Administrativo Migratorio dicta:

⁸⁵ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

⁸⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011.

⁸⁷ 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.

“Se establecen los derechos de los migrantes que las autoridades deben salvaguardar en el ejercicio de las funciones de control, revisión y verificación migratoria, así como en el alojamiento temporal en una estación migratoria y en los procedimientos de aseguramiento y deportación, incluyendo el respeto al debido proceso y la obligación de tomar medidas para privilegiar la estancia en instituciones públicas o privadas para menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad o en especial situación de vulnerabilidad”.⁸⁸

En este sentido, la Ley señala los requisitos que deben cumplir las estaciones migratorias y las condiciones de alojamiento, las cuales concuerdan con los señalamientos del Informe Especial 2005 en materia de salubridad, espacio, separación por sexo y edad, alimentación, legalidad y seguridad jurídica.

I. Condiciones de las estaciones migratorias

Los artículos 106 y 107 señalan los requisitos mínimos con los que deben contar los lugares de aseguramiento. El artículo 106 habla del establecimiento de las estaciones migratorias o estancias provisionales, además de la prohibición de que haya hacinamiento en sus instalaciones y que se habiliten centros carcelarios como estaciones migratorias. El artículo 107, por otro lado, señala los requisitos mínimos que deben tener dichas estaciones: proporcionar asistencia médica, psicológica y jurídica; alimentación; separación por sexo y edad; no hacinamiento; espacios de recreación; entre otras.

II. Debido proceso y seguridad jurídica

Los artículos 68 a 70, 111 y 112 establecen la notificación a los consulados en caso de presentación de extranjeros, como un derecho de éstos. En este sentido, el artículo 69, fracción IV, que contempla los derechos de las personas migrantes irregulares, dispone la notificación inmediata al consulado, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado. Así, el artículo 111, que establece el tiempo máximo de alojamiento en las estaciones migratorias, señala que se podrá extender dicho tiempo en el caso de 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. Cuando se trata de niñas, niños o adolescentes, el artículo 112 dispone que se notificará a su consulado la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional o Sistemas Estatales DIF 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 de la niña, niño 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.⁸⁹

⁸⁸ *Ibidem*, p. 8.

⁸⁹ Párrafo reformado el 04 de junio de 2013.

Finalmente, el artículo 70 establece que toda persona migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. Así, las personas migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por la 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.

III. Derecho a la salud

El artículo 107 establece los requisitos que deben cumplir las estaciones migratorias para salvaguardar el derecho a la salud de las personas alojadas en materia de asistencia médica, psicológica y jurídica; alimentación; separación por sexo y edad; no hacinamiento; y espacios de recreación.

c. Reglamento de la Ley de Migración⁹⁰

I. Condiciones de las estaciones migratorias

Los artículos 222 al 239, en particular 226 y 227, señalan la habilitación de estancias provisionales, la separación por sexo y/o edad, la unión de las familias, la asistencia médica y psicológica, así como la asesoría legal (al ingreso y durante su alojamiento) de las personas migrantes. Además, se detalla el régimen de visitas, las actividades recreativas, educativas y culturales.

II. Debido proceso y seguridad jurídica

El artículo 144 establece la regularización migratoria para personas migrantes en situación de vulnerabilidad: niñas, niños y adolescentes no acompañados; mujeres embarazadas; adultos mayores; personas con discapacidad o indígenas; personas extranjeras que acrediten sufrir una alteración grave a la salud y el traslado a su país implique riesgo a su vida; personas extranjeras en situación de peligro a su vida o integridad por violencia o desastre natural; o solicitantes de la condición de refugiado, de asilo político o que inicien procedimiento para la determinación de apátrida, hasta en tanto concluye el procedimiento respectivo.

Los artículos 169 a 177 señalan el procedimiento para la valoración y determinación del Interés Superior de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados. En este sentido, resulta relevante la información que su consulado proporcione, a fin de determinar si está o no acompañado (artículo 179, fracción III). De acuerdo con el artículo 174, si se determina que el NNA requiere protección internacional o solicitará el reconocimiento de la condición de refugiado, se

⁹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 2012.

deberá notificar a la COMAR. De lo contrario, se notificará de inmediato a su consulado para que éste lo represente legalmente durante el procedimiento administrativo migratorio, sin perjuicio de su derecho de ser asistido por la persona que designe. Para tales efectos, el Instituto informará a NNA y a su representante legal o persona de su confianza el motivo de su presentación y sus derechos dentro del procedimiento migratorio. Por último, el artículo 176 dispone que corresponde a los Sistemas DIF, Nacional, Estatal y de la Ciudad de México, otorgar a NNA no acompañados las facilidades de estancia y los servicios de asistencia social que sean necesarios para su protección.

Los artículos 222 al 239 señalan el derecho al debido proceso de los alojados y presentados en estaciones migratorias o estancias provisionales y las formalidades administrativas de dicho proceso. Así, el artículo 222 establece que en todos los casos en que una persona extranjera sea puesta a disposición de la autoridad migratoria deberá iniciarse el procedimiento administrativo migratorio. Dicho procedimiento se regirá conforme a la Ley, el Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. Durante el procedimiento administrativo migratorio, las personas extranjeras tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por la 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 artículo 223 establece la obligación de las autoridades de respeto de los derechos humanos de los alojados; el artículo 224 detalla a las personas autorizadas para ingresar en las estaciones migratorias; el artículo 225 permite la habilitación de estancias provisionales; los artículos 228 y 229 señalan la representación legal y el régimen de visitas; el artículo 230 los derechos de NNA alojados; y el artículo 226 señala que las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en las estancias provisionales tendrán los siguientes derechos:

- Conocer su situación migratoria y el motivo de su presentación;
- Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, en los idiomas de mayor incidencia de personas extranjeras presentadas, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas; ser informadas del procedimiento migratorio;
- Solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia;
- Solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;
- Solicitar que se notifique a la representación consular de su presentación, si opta por ello;
- Que el procedimiento sea sustanciado por la autoridad competente y que tenga 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;

- Que el acta administrativa que levante la autoridad migratoria sobre los hechos que se le imputan se realice en presencia de dos testigos y que en ella se señalen sus derechos a ofrecer pruebas, a alegar lo que a su derecho convenga, así como a ser asistidas por su representante o persona de su confianza y, en su caso, el derecho a que se les habilite un traductor o intérprete para el desahogo de la diligencia;
- Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español;
- Comunicarse vía telefónica con la persona que solicite, dentro del horario establecido para ello;
- Depositar sus quejas o sugerencias en buzones que sean accesibles, visibles, que cuenten con bolígrafos y con los formatos correspondientes;
- Solicitar a la autoridad migratoria lo que a su derecho convenga.

III. Derecho a la salud

Los artículos 197 y 227 establecen la coadyuvancia de otras autoridades para preservar el derecho a la salud de las personas extranjeras y la obligación del INM de proporcionar a los alojados asistencia médica gratuita.

d. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración⁹¹

I. Condiciones de las estaciones migratorias

Es relevante el artículo 24, en particular fracciones III, X, XI, XII, XVI - XVII, 27, y 29, ya que señala los derechos de las personas extranjeras presentadas en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales:

- Recibir atención médica, psicológica, así como asesoría legal, al ingreso y durante su alojamiento;
- Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso;
- Que se realice un inventario de las pertenencias que traiga consigo, así como a su depósito y resguardo en el área establecida para ello, y que le sean devueltas a su salida de la estación migratoria;
- No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;

⁹¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de noviembre de 2012.

- Recibir durante su estancia un espacio digno, tres alimentos al día y enseres básicos de aseo personal;
- Ser visitado por su cónyuge o concubino, familiares, representante legal, representante consular, autoridades competentes, representantes de organismos no gubernamentales, y ministros de culto acreditados en los términos del presente instrumento, siempre que lo autorice expresamente;
- Participar en actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones;
- Que las estaciones migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, con la garantía el derecho a la preservación de la unidad familiar en todo momento, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del Interés Superior de la niña, niño o adolescente.

Por otro lado, el artículo 23 dispone que cuando por causas extraordinarias una persona extranjera no pueda ser alojada en una estación migratoria o en una estancia provisional, la autoridad migratoria facultada podrá habilitar de manera provisional otros sitios con tal carácter, mismos que deberán garantizar su seguridad y el respeto a sus derechos humanos. Pero en ningún caso se podrán habilitar como estancias provisionales los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no cumpla con las características, ni preste los servicios descritos en la Ley. Asimismo, en ningún caso podrán ser utilizadas las estaciones migratorias o estancias provisionales como centros de reclusión preventiva o de ejecución de sentencia o cualquier otro análogo.

II. Debido proceso y seguridad jurídica

En las fracciones I, III - XII del artículo 24 se reconocen protecciones y derechos tendientes a garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica de los alojados:

- Conocer su situación migratoria y el motivo de su presentación;
- Recibir atención médica, psicológica, así como asesoría legal, al ingreso y durante su alojamiento;
- Ser informado del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de la Ley y su Reglamento, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;
- Que se notifique a su representación consular de su presentación, si opta por ello. En caso de que la persona extranjera desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

- Que el procedimiento sea sustanciado por la autoridad competente y que tenga 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;
- Que el acta administrativa que levante la autoridad migratoria sobre los hechos que se le imputan se realice en presencia de dos testigos y que en ella se señale su derecho a ofrecer pruebas, a alegar lo que a su derecho convenga, así como a ser asistido por su representante o persona de su confianza y, en su caso, el derecho a que se habilite un traductor o interprete para el desahogo de la diligencia;
- Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el idioma español;
- Comunicarse vía telefónica con la persona que solicite en el momento de su puesta a disposición de la autoridad migratoria. Las comunicaciones subsecuentes se realizarán conforme a los horarios establecidos para ello;
- Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso;
- Que se realice un inventario de las pertenencias que traiga consigo, así como a su depósito y resguardo en el área establecida para ello, y que le sean devueltas a su salida de la estación migratoria;
- No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o; económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Cabe señalar que en su artículo 25 el Acuerdo reconoce las garantías del debido proceso con un enfoque particular hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, principalmente niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados, y se incluyen obligaciones específicas para el Sistema Nacional de Protección de la Familia (DIF) y al Instituto Nacional de Migración (INM).

Por último, el artículo 12 manifiesta que en las estaciones migratorias y en las estancias provisionales se instalarán buzones para quejas y sugerencias a los cuales sólo tendrá acceso el Órgano Interno de Control del Instituto. Corresponde al Delegado Federal asegurarse de que los buzones sean accesibles, visibles, y que cuenten con bolígrafos y con los formatos correspondientes.

III. Derecho a la salud

Los artículos 27 a 31 disponen que el Instituto proporcionará por sí o por otras instituciones asistencia médica gratuita a los alojados. Y, en caso de que el médico determine que es necesario proporcionar atención médica especializada al alojado, el responsable tomará las medidas pertinentes para canalizarlo a la institución de salud correspondiente. Eso sí, siempre se solicitará el consentimiento del

alojado cuando requiera atención especializada o alguna intervención quirúrgica. Si éste no se encuentra en condiciones de hacerlo, podrá otorgarlo su cónyuge, ascendiente, descendiente mayor de edad, persona previamente designada por el alojado o Representante Consular. Para ello, en todos los casos, se proporcionará la información médica necesaria para que se proceda a emitir el consentimiento.

En situaciones de emergencia, cuando no exista o no se logre establecer comunicación oportuna con persona que pueda dar el consentimiento a que se refiere el párrafo anterior, y derivado de ello, la vida del alojado corra peligro a juicio del médico tratante o resulte evidente tal situación, se actuará de inmediato en los términos más favorables para salvaguardar su salud e integridad física.

En cualquier caso, se dejará constancia escrita sobre el tratamiento médico que se le siguió, su evolución, condiciones de alta médica y de ser el caso, de la intervención quirúrgica que se le haya practicado. A esas constancias tendrán acceso la persona que el alojado señale, quien haya otorgado el consentimiento y el representante legal del alojado.

e. Ley General de Víctimas⁹²

Esta ley, emitida el 9 de enero de 2013, obliga –en sus respectivas competencias– a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. En este sentido, las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deben brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social. La reparación integral, según el artículo 1 de la ley, comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante. En materia de personas migrantes es relevante esta ley en el sentido de que su objeto es:

- I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en esta ley, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;
- II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar

⁹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

- III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
- IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;
- V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

En materia de personas migrantes, la ley contiene las siguientes disposiciones relevantes:

- El artículo 5 dispone que los mecanismos, las medidas y los procedimientos establecidos en esta Ley serán diseñados, implementados y evaluados aplicando, entre otros, el enfoque diferencial y especializado a través del cual se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros. En consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas (Párrafo reformado DOF 03-05-2013). Así, las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como son las personas migrantes.
- El artículo 28, por otro lado, dispone que la gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento. De nueva cuenta, los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Párrafo reformado DOF 03-01-2017).
- El artículo 45 dispone que, conforme a los lineamientos desarrollados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, las secretarías, las dependencias, los organismos y las entidades del orden federal y de las entidades federativas del sector salud, educación, desarrollo social y las demás obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, deberán tener en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la presente Ley y en

particular el enfoque diferencial para los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017)

- El artículo 47 establece que las políticas y acciones establecidas en la ley tienen por objeto, entre otros, asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente si se trata de personas migrantes. Por ello, se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017).
- Finalmente, el artículo 91 dispone que los diagnósticos nacionales que elabore la Comisión Ejecutiva deberán ser situacionales y focalizados a situaciones específicas que se enfrenten en determinado territorio o que enfrentan ciertos grupos de víctimas tales como las personas migrantes, de delitos tales como violencia familiar, sexual, secuestro, homicidios o de determinadas violaciones a derechos humanos tales como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención arbitraria, entre otros.

f. Síntesis

Tabla 55. Legislación Federal en la materia

Legislación	Incidencia	Sí/No
CPEUM (Reforma Art. 21: 29/01/2016)	Las prácticas de verificación migratoria, que tienen como fundamento la protección de la seguridad pública, deben regirse por los principios de legalidad y respeto a los derechos humanos.	Sí
Ley de Migración (25/05/2011)	Establece estándares básicos de trato a personas migrantes alojadas: trato digno, derecho a la salud, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. Señala los derechos de los alojados y presentados en estaciones migratorias y estancias provisionales.	Sí
Reglamento Ley de Migración (28/09/2012)	Establece el derecho al debido proceso y las formalidades debidas en el procedimiento administrativo para alojados y presentados en estaciones migratorias.	Sí
Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias INM (08/12/2012)	Señala las condiciones y los requisitos mínimos para las estaciones migratorias y los lugares habilitados para ello.	Sí
Ley General de Víctimas (09/01/2013)	Esta ley obliga—en sus respectivas competencias—a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017.

5.2.2.3 Nivel Estatal

Siguiendo la información del Informe Especial 2005, hay diecinueve Estados de la República que cuentan con estaciones migratorias y/o lugares habilitados para ello. Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz y Ciudad de México son las principales entidades federativas con estaciones migratorias. Si bien, el procedimiento administrativo migratorio es llevado a cabo por el INM, los estados que cuentan con normativa migratoria pueden reconocer derechos a los alojados en estaciones migratorias siempre que no contravengan la normativa federal.

Tabla 56. Legislación Estatal en la materia

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
Aguascalientes	Iniciativa de Ley	N/A	No
Baja California	Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California (07/08/2014)	Artículos 13 a 15.- Dentro de los derechos reconocidos a las personas migrantes se encuentran: salud, educación y trato digno.	Sí
Chihuahua	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua (23/07/2016)	Artículo 9, fracción XI: Los entes públicos deberán proporcionar alimentación, servicios médicos, alojamiento, vestido, asistencia jurídica entre otros.	Sí
Chiapas	Iniciativa de Ley	N/A	No
Ciudad de México	Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (07/04/2011)	Artículos 9 a 12.- Crea un padrón de huéspedes en la CDMX, los cuales tienen derecho a acceder a programas sociales de salud, educación y alojamiento.	Sí
	Constitución de la Ciudad de México (30/01/2017)	Artículo 16, fracción I: [...] Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.	
Durango	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango (14/08/2008)	No señala nada respecto del tema.	No
Estado de México	Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México (04/05/2015)	No señala nada respecto del tema.	No
Guanajuato	Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (26/12/2014)	No señala nada respecto del tema.	No

<p>Jalisco</p>	<p>Ley de protección y Atención a los Migrantes del Estado de Jalisco (17/01/2016)</p>	<p>Artículo 3.- Señala que las personas migrantes tendrán los siguientes derechos: I. Al respeto irrestricto de sus derechos humanos; II. Acceder a los programas de desarrollo, proyectos y acciones gubernamentales del Estado; III. A los servicios que presta la Administración Pública Estatal y Municipal; IV. A un trato digno, respetuoso, oportuno y con calidad humana; V. A los trámites registrales de conformidad a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; VI. Al libre tránsito; VII. Al derecho a la asistencia consular.</p>	<p>Sí</p>
<p>Hidalgo</p>	<p>Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo (07/03/2011)</p>	<p>Artículo 49.- Señala los derechos que tienen las personas migrantes: I. Atención médica de emergencia; II. Atención materno infantil, ginecológica y de posparto; III. Atención de medicina preventiva; IV. Hospedaje, cobija y comida hasta por tres días en los albergues públicos del Estado o Municipios; V. Asesoría sobre orientación y gestión de trámites, derechos humanos, migración y servicio exterior que brindará la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, las oficinas de la Coordinación y/o los Municipios; y VI. Asistencia legal que le proporcionará la Secretaría de Gobierno del Estado.</p>	<p>Sí</p>
<p>Michoacán</p>	<p>Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo (18/08/2017).</p>	<p>Artículo 4. Los órganos del Estado garantizarán y promoverán el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los instrumentos internacionales que, en la materia, México sea parte, así como, en la normatividad secundaria, siempre que maximice los derechos de las personas. IV. A un trato digno, respetuoso, oportuno y con calidad humana; VII. A la protección del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de servidores públicos o de particulares, grupos o instituciones;</p>	<p>Sí</p>

Oaxaca	Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias para el Estado de Oaxaca (31/10/2015)	Artículos 41 a 43.- Establecen centros de atención y enlaces municipales para canalizar a las personas migrantes y sus familias que lo requieran, con las autoridades competentes para efectos de que reciban los servicios de atención y apoyo.	Sí
Puebla	Iniciativa de Ley	N/A	No
San Luis Potosí	Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí (12/09/2015)	No señala nada respecto del tema.	No
Sonora	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (07/11/2007)	No señala nada respecto del tema.	No
Tlaxcala	Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala (10/12/2012)	Artículo 9, fracción VIII: Derechos de las personas migrantes. Recibir atención médica.	Sí
Zacatecas	Iniciativa de Ley	N/A	No

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.2.3 Conclusiones

- I. El Informe Especial 2005 tuvo una influencia decisiva en la reforma y mejora del marco jurídico migratorio: primero, en la Ley General de Población y, posteriormente, en la Ley de Migración y su Reglamento. Se establecieron en la normativa, a raíz del Informe Especial (en el orden señalado), los derechos de los alojados en las estaciones migratorias, tales como el derecho a la salud (y su protección), al debido proceso y a la legalidad y seguridad jurídica, así como las condiciones mínimas que deben cumplir las referidas estaciones migratorias o los lugares habilitados para ello.
- II. La reforma al artículo 21 de la Constitución elevó a rango constitucional la obligación de que el ejercicio de la seguridad pública sea conforme con los principios de legalidad y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.
- III. Posteriormente, en 2013, con la emisión de la Ley General de Víctimas, se obligaría a todas las autoridades a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.
- IV. De este modo, al asegurar extranjeros, la autoridad (INM) asume la obligación, por un lado, de satisfacer sus necesidades básicas para una estancia digna en las estaciones migratorias o lugares habilitados para ello y, por otro lado, de respetarles las garantías de legalidad y

seguridad jurídica y su derecho al debido proceso durante el procedimiento administrativo migratorio.

- V. El Informe Especial 2005 influyó en la reforma o emisión de las siguientes normas: artículo 21 constitucional; Ley de Migración; su Reglamento, y el Acuerdo por el que se establecen normas de funcionamiento de estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.
- VI. Si bien el procedimiento administrativo migratorio pertenece al ámbito federal, los Estados pueden establecer derechos para los alojados en las estaciones migratorias. Los principales Estados que cuentan con estaciones migratorias, Veracruz, Tabasco y Chiapas, no cuentan con una ley de migración. Otros Estados analizados sólo reconocen el derecho básico a la salud, la educación y la asistencia social de las personas migrantes, pero sin el énfasis en los derechos de los alojados en estaciones migratorias. Oaxaca y Michoacán, por otro lado, contemplan centros de atención y enlace municipales para personas migrantes.
- VII. En síntesis, las propuestas del Informe Especial 2005 resultan relevantes en la reforma y/o emisión de las normas analizadas.

5.3 Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes. (2009)

5.3.1 Introducción

Como da cuenta el Informe Especial 2009, las personas migrantes irregulares que realizan su trayecto por el territorio nacional son altamente vulnerables debido a que viajan en medios de transporte de alto riesgo, como el ferrocarril de carga o camiones de doble fondo; utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que pasan; evitan el contacto con la policía o cualquier agente del Estado; no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos si ello implica ser visibles; se encuentran lejos de sus lugares de origen y no saben ante quién acudir en caso necesario o desconocen las leyes del país.

Las personas migrantes que son víctimas de secuestro ven gravemente transgredidos sus derechos por la ausencia de acciones precisas, por parte de las autoridades migratorias y de las encargadas de la seguridad pública y la persecución de los delitos, para evitar que sean objeto de este tipo de conductas delictivas. Por ello, es necesario que tengan acceso a sus derechos a la denuncia y protección jurídica. El Informe Especial 2009 aborda la situación de las personas migrantes como víctimas de delito, en especial del delito de secuestro, con el fin de llamar la atención de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que pongan mayor y particular cuidado en el grave problema que se presenta en gran parte del territorio nacional, en especial en aquellos sitios en donde existe importante presencia de personas migrantes –como son las fronteras norte y sur del país– y en las rutas de desplazamiento que adopta la migración. En este sentido las recomendaciones del Informe Especial 2009 se amplían a la coordinación entre autoridades como el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Procuraduría General de la República (PGR).

5.3.2 Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes. (2009)

5.3.2.1 Nivel Federal

Considerando el contenido del Informe Especial 2009, dentro del ámbito federal, se analizará lo dispuesto por la Constitución, la Ley de Migración y su Reglamento, el Código Penal Federal, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de secuestro, la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ello en virtud de que unas normas tipifican el delito de secuestro; otras señalan la posibilidad de que éste sea considerado como delincuencia organizada; mientras que unas más establecen los derechos de las víctimas y establecen políticas y programas de prevención en materia de trata de personas, entre otros, al incluir a las personas migrantes como un grupo en situación de vulnerabilidad y contar con un procedimiento ajustado a ellos.

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹³

El Informe Especial 2009 hace referencia a los casos de secuestro en contra de personas migrantes. El secuestro se considera un delito grave, por ello el artículo 19 constitucional, segundo párrafo, dispone que: “El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.⁹⁴

En el mismo tenor de la gravedad de este delito, el artículo 20, que establece los principios por los que se rige el proceso penal acusatorio y oral, dispone en su inciso C los derechos de la víctima, entre los que se hallan:

“V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa”.⁹⁵

El artículo 22, de otro lado, señala la prohibición de ciertas penas y dispone que en el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento jurisdiccional y autónomo del de materia penal que

⁹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2017. Última reforma 24 de febrero de 2017.

⁹⁴ Este párrafo fue reformado el 14 de julio de 2011, unos meses después de que salió a la luz el Informe Especial 2011 (22 de febrero de 2011).

⁹⁵ Este párrafo fue reformado el 14 de julio de 2011, unos meses después de que salió a la luz el Informe Especial 2011 (22 de febrero de 2011).

procederá, entre otros, en los casos de secuestro⁹⁶. Por último, es preciso señalar que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), fue reformado —primero en 2014 y luego en 2015— para facultar al Congreso para expedir “[...] las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral”.

De este modo, en los últimos años el delito de secuestro ha llamado la atención de las autoridades por su gravedad, al grado que, la Constitución ha sido reformada en diversos aspectos —y momentos—, que van desde prisión preventiva para los sujetos activos del delito, hasta dotar al Congreso de facultades para establecer leyes generales en la materia. En el caso de las personas migrantes que son víctimas de este delito y, respecto del Informe Especial 2009, sin duda, se puede decir que se trata de un estudio que abonó —a las razones ya existentes— para que la Constitución fuera reformada (las reformas fueron posteriores al Informe 2009) y el delito de secuestro fuera abordado con la severidad y seriedad que merece.

b. Ley de Migración⁹⁷

Uno de los objetivos generales de la ley es propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria a la seguridad nacional, pública y fronteriza, la cual debe reflejarse en la seguridad personal, de nacionales y extranjeros. En este sentido, la exposición de motivos de la ley señala que ésta tiene entre sus fines: “[...] fundamentar la gestión migratoria en la salvaguarda del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos, promoviendo la seguridad nacional y pública y, al mismo tiempo, velando por la seguridad humana de los migrantes nacionales y extranjeros”.⁹⁸ Además, tal y como señala el artículo 2, párrafo tercero, es un principio de la política migratoria mexicana el:

“Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sin importar su situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, en todas las etapas del procedimiento migratorio, así como a víctimas de delitos”.

Uno de los cambios legislativos fundamentales de la ley fue la tipificación del delito de tráfico de indocumentados, así como el refuerzo de los medios comisivos del mismo que, si bien no se señaló como recomendación en el Informe Especial 2009, es un reflejo de la incidencia en el tema, tal y como indica la exposición de motivos de la ley:

⁹⁶ Este párrafo fue reformado el 27 de mayo de 2015.

⁹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011.

⁹⁸ Al respecto, véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 2008.

“Finalmente, en el título octavo se especifican los medios comisivos para la tipificación del delito de tráfico de indocumentados y se incluye como agravante el inducir, procurar, facilitar u obligar a menores de edad o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, bajo la disposición de que el delito habrá de perseguirse de oficio”.⁹⁹

Así, el artículo 159 establece la pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, a quien:

- I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;
- II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro; o
- III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

Además, se mejoró y completó el marco normativo de protección para las personas migrantes al crearse una Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos cometidos contra Migrantes, dentro del ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República. Ello en congruencia con otras leyes como la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública o la Ley de la Policía Federal.

c. Reglamento de la Ley de Migración¹⁰⁰

Los artículos 178 a 184, señalan el procedimiento para la detención y atención de personas extranjeras (regulares e irregulares) víctimas de delito. El procedimiento inicia con una entrevista al extranjero víctima de delito para conocer sus circunstancias y situación de vulnerabilidad (artículo 178).

De acuerdo con el artículo 179, si es persona extranjera en situación regular tiene derecho a:

- I. Que se le canalice a alguna institución pública o privada especializada que pueda brindarle la atención que requiera;
- II. Si solicita cambiar de condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, de visitante con fines de adopción, de visitante regional o de visitante trabajador fronterizo a visitante por razones humanitarias en términos de lo previsto en los artículos 52, fracción V, inciso a), y 53 de la Ley, se procederá según lo dispuesto por el artículo 142 del Reglamento;
- III. Se le informará del derecho que tiene de acudir ante el Agente del Ministerio Público a denunciar hechos posiblemente constitutivos de delito; y

⁹⁹ Ibídem, p.9.

¹⁰⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 2012.

- IV. Se hará del conocimiento de las instancias de procuración de justicia de forma inmediata sobre los hechos posiblemente constitutivos de delito que se persigan de oficio, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Ahora, si se trata de una persona migrante en situación irregular, el artículo 180 dispone que será trasladada a las instalaciones del Instituto, con el fin de analizar y resolver su situación migratoria y la autoridad migratoria procederá conforme a lo siguiente:

- I. Explicará a la persona extranjera de manera clara y precisa sobre los derechos que le asisten para:
 - a) Solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado cuando exista temor fundado de regresar al país de origen;
 - b) Obtener protección consular, de forma expedita, excepto en los supuestos de ser solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado;
 - c) Denunciar los hechos ante la autoridad competente, a efecto de participar en el procedimiento penal respectivo;
 - d) La regularización de su situación migratoria hasta en tanto concluya el proceso penal cuando sea identificado como víctima de algún delito grave cometido en el territorio nacional, en términos de las legislaciones federales y locales en materia penal;
 - e) El retorno asistido a su país de origen; y
 - f) La protección de su identidad y datos personales.

Se hará constar en el expediente administrativo migratorio que la persona extranjera tuvo pleno conocimiento de los derechos antes señalados.

- I. Se canalizará inmediatamente a la persona extranjera para su atención médica y psicológica a una institución especializada pública o privada que pueda brindarle la atención que requiera;
- II. Si la persona extranjera manifiesta su voluntad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, se deberá notificar a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para que se inicie el procedimiento respectivo;
- III. En el caso de NNA, serán atendidos por el Sistema DIF, nacional y estatales o bien, a alguna otra institución pública o privada especializada que pueda brindarles la atención que requieran en tanto se resuelve su situación migratoria.
- IV. Si la persona extranjera es identificada como víctima del delito de trata de personas, no podrá ser alojada en estaciones migratorias o en estancias provisionales y se garantizará su estancia

en albergues o instituciones especializadas donde se le pueda brindar la atención que requiera, quedando a disposición del Instituto a fin de que resuelva su situación migratoria.

El artículo 181, por su parte, señala que la autoridad migratoria no podrá obligar a la persona extranjera a denunciar los hechos posiblemente constitutivos del delito, ni se podrá ejercer ningún tipo de presión ni forzarlo a realizar cualquier diligencia de carácter ministerial o judicial. Pero, si decide denunciar los hechos ante el Agente del Ministerio Público se deberá garantizar su acceso inmediato a la administración de justicia, facilitando todos los medios con los que se cuente para tal fin. Si se trata de NNA se les debe garantizar su acompañamiento ante el Agente del Ministerio Público por parte de su representación consular, excepto en los casos de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado o de asilo, así como la asistencia por personal del Instituto especializado en la protección a la infancia y capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes. En el caso de personas extranjeras puestas a disposición del Instituto, que se encuentren alojadas en alguna institución y sean requeridos por autoridad distinta a la migratoria, el traslado correspondiente deberá ser realizado por el Instituto.

Si el Instituto identifica que la persona extranjera es una víctima de delito grave cometido en el territorio nacional y manifiesta su voluntad de permanecer en el territorio nacional para formular denuncia y dar seguimiento al proceso penal, con independencia del pronunciamiento que en su caso emitan las autoridades ministeriales o judiciales competentes, el Instituto emitirá un acuerdo debidamente fundado y motivado en el que se reconozca su calidad de víctima (artículo 182). Por otro lado, si la persona extranjera no desea permanecer en el territorio nacional será sujeta al procedimiento de retorno asistido (artículo 183).

d. Código Penal Federal¹⁰¹

Los artículos 364, 30, 30 Bis, 31 Bis y 34 establecen la penalidad en caso de secuestro y las formalidades y los alcances de la reparación del daño. El artículo 364 señala que se impondrá de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días multa:

“Al particular que prive a otro de su libertad. Si la privación de la libertad excede de veinticuatro horas, la pena de prisión se incrementará de un mes más por cada día. La pena de prisión se aumentará hasta en una mitad, cuando la privación de la libertad se realice con violencia, cuando la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o cuando por cualquier circunstancia, la víctima esté en situación de inferioridad física o mental respecto de quien la ejecuta”.

En cuanto a reparación del daño, el artículo 30 señala que ésta debe ser integral, adecuada, eficaz, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida, y que comprenderá

¹⁰¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2017.

cuando menos: la restitución, la indemnización del daño material y moral causado, el resarcimiento de los perjuicios, el pago de la pérdida de ingreso económico y lucro cesante, el costo de la pérdida de oportunidades, la declaración que restablezca la dignidad y reputación de la víctima, y la disculpa pública, la aceptación de responsabilidad, así como la garantía de no repetición, cuando el delito se cometa por servidores públicos.

El artículo 30 Bis, por su parte, señala quiénes tienen derecho a la reparación del daño: en primer lugar, el ofendido; en segundo, en caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad; a falta de éstos los demás descendientes, y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento (el ofendido o víctima incluye a las personas migrantes). Y el artículo 31 Bis dispone que el Ministerio Público estará obligado a solicitar, de oficio, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez está obligado a resolver lo conducente.

Cabe señalar que después del Informe Especial 2009, el Código Penal Federal fue reformado en materia de secuestro en 2010, 2014 y 2016, por lo que el Informe Especial 2009 puede señalarse como una de las razones que impulsaron las reformas en esta materia —que tuvieron entre otros efectos la emisión de una ley especializada en la materia—.

e. [Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#)¹⁰²

El artículo 9 de la Ley establece las penalidades en caso de secuestro. Cabe señalar que los artículos 366 y 366 Bis del Código Penal Federal fueron derogados (DOF 30 de noviembre 2010) para publicar esta Ley. Esto en el mismo sentido de las reformas constitucionales. Así, el artículo 9 dispone que el que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

- I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días de multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:
 - a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio¹⁰³ ;
 - b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;
 - c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o

¹⁰² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2010.

¹⁰³ Párrafo reformado el 3 de junio de 2014.

d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.

f. [Ley Federal contra la Delincuencia Organizada](#)¹⁰⁴

El artículo 2 establece como delincuencia organizada el secuestro hecho por tres o más personas y considera como tal el tráfico de personas migrantes. A la letra señala:

“Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:¹⁰⁵

III¹⁰⁶. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración”

g. [Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos](#)¹⁰⁷

Esta ley establece políticas y programas de prevención en materia de trata de personas, con énfasis en personas migrantes. Así, el artículo 102 dispone que la SEGOB adoptará y ejecutará todas las medidas necesarias para proteger a las personas inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino. En este sentido, en la exposición de motivos se reconoce:

“México, históricamente, es y ha sido territorio de origen, tránsito y destino de flujos de personas migrantes regulares e irregulares. Esta última situación a la que recurren sobre todo personas en situación de alta vulnerabilidad, incrementa de manera importante esta condición, sobre todo para mujeres, niñas, niños y adolescentes, para quedar aún más expuestas a ser víctimas de Trata, principalmente con fines de explotación sexual y laboral.

Esto obliga, como legisladores, a reflexionar en torno a las circunstancias que impiden avanzar en la lucha contra este fenómeno y las que impiden o dificultan a los operadores jurídicos la aplicación de las leyes”¹⁰⁸

¹⁰⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1996.

¹⁰⁵ Párrafo reformado el 23 de enero de 2009.

¹⁰⁶ Fracción reformada el 25 de mayo de 2011 y, posteriormente, el 16 de junio de 2016.

¹⁰⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 14 de junio de 2012.

¹⁰⁸ Exposición de Motivos de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, p. 6.

h. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁰⁹

El artículo 20 establece el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que vigila los programas implementados por las áreas de seguridad pública acerca de los siguientes grupos vulnerables: niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores. Sin embargo, No se ha incluido a las personas migrantes. A la letra este artículo señala:

“El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:

Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:

b) Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar.”

i. Ley General de Víctimas¹¹⁰

Esta ley, emitida el 9 de enero de 2013, obliga—en sus respectivas competencias—a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. En este sentido, las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deben brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social. La reparación integral, según el artículo 1 de la ley, comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante. En materia de personas migrantes es relevante esta ley en el sentido de que su objeto es:

- I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en esta ley, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;
- II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar

¹⁰⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009.

¹¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

- III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
- IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;
- V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

En materia de personas migrantes, la ley contiene las siguientes disposiciones relevantes:

- El artículo 5 dispone que los mecanismos, las medidas y los procedimientos establecidos en esta Ley serán diseñados, implementados y evaluados aplicando, entre otros, el enfoque diferencial y especializado a través del cual se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros. En consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas (Párrafo reformado DOF 03-05-2013). Así, las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como son las personas migrantes.
- El artículo 28, por otro lado, dispone que la gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento. De nueva cuenta, los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Párrafo reformado DOF 03-01-2017).
- El artículo 45 dispone que, conforme a los lineamientos desarrollados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, las secretarías, las dependencias, los organismos y las entidades del orden federal y de las entidades federativas del sector salud, educación, desarrollo social y las demás obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, deberán tener en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la presente Ley y en

particular el enfoque diferencial para los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017)

- El artículo 47 establece que las políticas y acciones establecidas en la ley tienen por objeto, entre otros, asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente si se trata de personas migrantes. Por ello, se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017).
- Finalmente, el artículo 91 dispone que los diagnósticos nacionales que elabore la Comisión Ejecutiva deberán ser situacionales y focalizados a situaciones específicas que se enfrenten en determinado territorio o que enfrentan ciertos grupos de víctimas tales como las personas migrantes, de delitos tales como violencia familiar, sexual, *secuestro*, homicidios o de determinadas violaciones a derechos humanos tales como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención arbitraria, entre otros.

j. Síntesis

Tabla 57. Legislación Federal en la materia

Legislación	Incidencia	Sí/No
CPEUM (14/07/2011; 10/02/2014; 27/05/2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe ordenar la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de secuestro (Art. 19: reforma 14/07/2011). • En el proceso penal acusatorio y oral la víctima tendrá derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales en los casos de secuestro (Art. 20: reforma 14/07/2011). • En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento jurisdiccional y autónomo del de materia penal que procederá en los casos de secuestro (Art. 22: reforma 27/05/2015). • El artículo 73, fracción XXI, inciso a), fue reformado –primero en 2014 y luego en 2015– para facultar al Congreso para expedir las leyes generales en materia de secuestro. 	Sí
Ley de Migración (25/05/2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Señala los supuestos de verificación migratoria para comprobar la legal estancia de extranjeros. • Establece como delito el tráfico de personas indocumentadas. 	Sí
Reglamento Ley de Migración (28/09/2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Señala el derecho de los extranjeros víctimas de delito de denunciar los hechos. • Establece una protección especial para NNAMNA. 	Sí
Código Penal Federal (14/08/1931)	<ul style="list-style-type: none"> • Tipifica el delito de secuestro • Establece la reparación del daño (víctimas/migrantes) 	Sí

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (30/11/2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Establece las penalidades en caso de secuestro (los artículos 366 y 366 Bis del Código Penal fueron derogados el 30 de noviembre de 2010 para publicar esta Ley). 	Sí
Ley Federal de Delincuencia Organizada (07/11/1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que el tráfico de personas establecido en la Ley de Migración también se encuentra dentro de los supuestos de delincuencia organizada. 	Sí
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (14/06/2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Establece las políticas y los programas de prevención en materia de trata de personas, con énfasis en personas migrantes. 	Sí
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (02/01/2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que vigila los programas implementados por las áreas de seguridad pública acerca de los grupos vulnerables, pero No incluye a las personas migrantes. 	No
Ley General de Víctimas (09/01/2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Esta ley obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral, como lo es en el caso de que sean víctimas por el delito de secuestro, materia del presente informe. 	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.3.2.2 Nivel Estatal

En el ámbito estatal se revisó que las leyes migratorias reconocieran el derecho a la denuncia de los migrantes víctimas de delito, el acceso a la justicia y el debido proceso. Adicionalmente, se revisó si se señala la creación de Fiscalías Especializadas dentro de los Ministerios Públicos estatales, todo ello en armonía con la normativa federal.

Tabla 58. Legislación Estatal en la materia

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
Aguascalientes	Iniciativa de Ley	N/A	No
Baja California	Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California (07/08/2014)	Artículo 17.- 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.	Sí

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
Chihuahua	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua (23/07/2016)	Artículo 10.- Los entes públicos deben proporcionar atención, asesoría y protección a migrantes víctimas de delitos. Artículo 9, Fracción XI: La Secretaría promoverá la creación de agencias del MP especializadas en delitos cometidos en contra de migrantes.	Sí
Chiapas	Iniciativa de Ley	Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes.	Sí
Ciudad de México	Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (07/04/2011)	No mencionan derechos de personas migrantes víctimas de delito.	No
	Constitución de la Ciudad de México (30/01/2017)		
Durango	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango (14/08/2008)	Ley con enfoque en las personas emigrantes duranguenses. No menciona nada respecto a derechos de las personas migrantes víctimas de delito.	No
Estado de México	Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México (04/05/2015)	Mantiene un enfoque asistencialista y no menciona derechos de personas migrantes víctimas de delito.	No
Guanajuato	Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (26/12/2014)	Artículo 11.- Señala [un escueto derecho a la justicia]: II. De acceso a la justicia: a) A recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial o administrativo del que sean parte o intervinientes; b) A recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los términos de las disposiciones legales, en los procedimientos judiciales o administrativos en que sean parte o intervinientes, así como contar con un representante legal cuando lo consideren necesario;	No
Jalisco	Ley de Protección y Atención a los Migrantes del Estado de Jalisco (17/01/2016)	Artículo 3.- Las personas migrantes tendrán los siguientes derechos: I. Al respeto irrestricto de sus derechos humanos. Pero falta un reconocimiento explícito a su derecho de acceso a la justicia y de denuncia.	No

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
Hidalgo	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo (07/03/2011)	Como medios de protección la ley señala: Artículo 55.- Toda persona podrá denunciar conductas discriminatorias y violatorias de derechos de los emigrantes, inmigrantes y transmigrantes.	Sí
Michoacán	Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo (18/08/2017).	Artículo 4. Los órganos del Estado garantizarán y promoverán el ejercicio pleno de los derechos humanos de los migrantes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los instrumentos internacionales que, en la materia, México sea parte, así como, en la normatividad secundaria, siempre que maximice los derechos de las personas. VII. A la protección del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de servidores públicos o de particulares, grupos o instituciones;	Sí
Oaxaca	Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias para el Estado de Oaxaca (31/10/2015)	Artículo 8, fracción V: Son derechos de las personas migrantes: Recibir protección contra todo tipo de delitos y violencia, ya sea física, psicológica, económica o patrimonial, y garantizar su derecho al debido proceso legal seguido en la jurisdicción del Estado. Y señala como objetivos de la política pública en la materia: Artículo 21, fracción VI: Prevenir la comisión de delitos contra las personas migrantes, así como garantizar los derechos de los ofendidos y víctimas de delito.	Sí
Puebla	Iniciativa de Ley	N/A	No
San Luis Potosí	Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí (12/09/2015)	Artículo 4, fracción VII: Son derechos de las personas migrantes: La procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso. 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.	Sí
Sonora	Ley de Protección y apoyo a Migrantes (07/11/2007)	Artículo 9.- El Ejecutivo Estatal podrá determinar la creación de agencias del Ministerio Público	Sí

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
		especializadas en delitos cometidos en contra de migrantes.	
Tlaxcala	Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala (10/12/2012)	Artículo 9, fracción XX: Al <u>acceso a la justicia</u> , 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución del Estado y en las demás leyes aplicables.	Sí
Zacatecas	Iniciativa de Ley	N/A	No

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.3.3 Conclusiones

- I. El mayor avance observado en la normativa federal es la tipificación del delito de tráfico de indocumentados en la Ley de Migración de 2011.
- II. Los derechos de las personas migrantes víctimas de delito se deben leer en conjunto en la Ley de Migración y la normativa armonizada en la materia: la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro; la Ley Federal contra la Delincuencia organizada; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con reformas que van desde el año 2011, con la publicación de la Ley de Migración, hasta el 2016, con la inclusión del tráfico de indocumentados como delincuencia organizada en la Ley Federal de Delincuencia Organizada; así como con la Ley General de Víctimas y todas sus reformas, las últimas del 3 de enero de 2017.
- III. Si bien las propuestas y el alcance del Informe Especial 2009 no establecían la tipificación del delito de tráfico de indocumentados, la normativa analizada es reflejo de la incidencia del instrumento de posicionamiento analizado.
- IV. El cambio normativo pendiente es que, en el marco de las atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, que determina la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se incluya como grupo vulnerable a las personas migrantes para que se les considere en los programas de seguridad pública.
- V. Entre los Estados, que faltan por reconocer derechos de las personas migrantes víctimas de delitos, es de llamar la atención a aquéllos que son foco rojo en la comisión de los delitos de trata, tráfico y secuestro de personas migrantes como: Chiapas, Veracruz y Tabasco.
- VI. Los estados de Sonora y Chihuahua cuentan con agencias especializadas del Ministerio Público a personas migrantes víctimas del delito.

5.4 Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México. (2011)

5.4.1 Introducción

El Informe Especial sobre secuestro de migrantes 2011, fue publicado a dos años del primer informe en la materia para dar continuidad al tema. En él se reconoce que el secuestro, el tráfico y la trata de personas migrantes son problemas en los que se necesita actuar desde la prevención del delito. En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) identificó en su análisis y recomendaciones las zonas de riesgo para las personas migrantes y reafirmó su señalamiento del Informe Especial 2009 de la urgencia de hacer efectivos los derechos a la procuración de justicia y reparación del daño a las personas migrantes víctimas de delito.

El informe es amplio en materia de las recomendaciones que se hacen al Instituto Nacional de Migración (INM) y a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) quienes, como autoridades migratorias, tienen la ineludible tarea de reforma a sus respectivos marcos normativos. Dichas recomendaciones fueron uno de los impulsos para el establecimiento de una nueva política migratoria mexicana, la cual se concretó en mayo de 2011 con la emisión de la Ley de Migración. A raíz de esto, la Ley General de Población quedó parcialmente derogada. Hay que recordar que esta ley, vigente desde 1974, no tuvo reformas importantes en materia de los delitos cometidos contra las personas migrantes, a pesar de la transformación tan importante que tuvo el fenómeno migratorio en México en las últimos dos décadas.

Finalmente, se debe señalar que, en materia de secuestro, objeto de los Informes Especiales 2009 y 2011, son relevantes las reformas a la Constitución. Ésta tuvo diversas reformas desde el año 2011–año en que se aprobó la Ley de Migración–hasta 2015, cuatro años después de la emisión del último informe.

5.4.2 Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México. (2011)

5.4.2.1 Nivel Federal

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹¹

El Informe Especial 2011 hace referencia a los casos de secuestro en contra de personas migrantes. El secuestro se considera un delito grave; por ello, el artículo 19 constitucional, segundo párrafo, dispone que “El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos

¹¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2017. Última reforma 24 de febrero de 2017.

como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.¹¹²

En el mismo tenor de la gravedad de este delito, el artículo 20, que establece los principios por los que se rige el proceso penal acusatorio y oral, dispone en su inciso C los derechos de la víctima, entre los que se hallan:

“V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa”.¹¹³

El artículo 22, por otro lado, señala la prohibición de ciertas penas y dispone que en el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento jurisdiccional y autónomo del de materia penal que procederá, entre otros, en los casos de secuestro.¹¹⁴ Por último, es preciso señalar que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), fue reformado –primero en 2014 y luego en 2015— para facultar al Congreso para expedir “[...] las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral”.

De este modo, en los últimos años el delito de secuestro ha llamado la atención de las autoridades por su gravedad, al grado que la Constitución ha sido reformada en diversos aspectos que van desde prisión preventiva para los sujetos activos del delito, hasta dotar al Congreso de facultades para establecer leyes generales en la materia. En el caso de las personas migrantes que son víctimas de este delito y, respecto del Informe Especial 2011, sin duda, se puede decir que se trata de un estudio que abonó –a las razones ya existentes— para que la Constitución fuera reformada (las reformas fueron posteriores al Informe Especial 2011) y el delito de secuestro fuera abordado con la severidad y seriedad que merece.

b. Ley de Migración¹¹⁵

A partir de lo señalado en el Informe Especial 2011, la publicación de la Ley de Migración en mayo de 2011 es el cambio legislativo más relevante. Con esta ley se trató de dar un nuevo enfoque a la materia migratoria en México que fuera acorde con los derechos humanos de las personas migrantes y estuviera en armonía con los estándares internacionales bajo los cuales México se encuentra obligado.

¹¹² Párrafo reformado el 14 de julio de 2011, unos meses después de que salió a la luz el Informe Especial 2011 (22 de febrero de 2011).

¹¹³ Párrafo reformado el 14 de julio de 2011, unos meses después de que salió a la luz el Informe Especial 2011 (22 de febrero de 2011).

¹¹⁴ Párrafo reformado el 27 de mayo de 2015.

¹¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011.

En la exposición de motivos de la ley se reconoce la necesidad de combatir el secuestro y tráfico de personas como un deber de protección de las personas migrantes víctimas de delito en tránsito por el país. A la letra, señala:

“En este contexto es necesario definir una política migratoria que considere las múltiples dimensiones y complejidad del fenómeno migratorio en México, a través de: (e) combatir eficazmente el tráfico, la explotación de los migrantes y las redes criminales asociadas a la migración”.¹¹⁶

La Ley de Migración señala que uno de sus principios es la facilitación de la movilidad internacional y así evitar el secuestro y tráfico de personas; además del respeto a sus derechos humanos, incluyendo a las víctimas del delito, y la procuración de justicia para las personas migrantes. En este sentido, el artículo 2 dispone que es un principio en el que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano el:

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

Así, el cambio legislativo manifiesta la intención de generar una política de respeto a los derechos humanos lejos del control migratorio. Es el caso del derecho de las personas migrantes víctimas de delito a la regularización migratoria y, en su caso, al acceso a una visa humanitaria, derechos que el Instituto debe garantizar a tales personas, de acuerdo con las recomendaciones del Informe Especial 2011.

Lo anterior impacta, sin duda alguna, la labor de las autoridades migratorias, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Gobernación, y debe ser un reflejo de lo señalado en la ley. Así, la Ley de Migración, en su artículo 72, señala las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, entre ellas celebrar convenios para:

“[...] coadyuvar con [...] organizaciones en sus actos humanitarios en beneficio de los migrantes y con las autoridades de los tres órdenes de gobierno para establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución y atención a las migrantes víctimas de delito. Con ello se refuerza la labor del Estado Mexicano para garantizar acciones conjuntas que eviten la impunidad y combatan a la delincuencia que afecta a los migrantes”.

¹¹⁶ Al respecto, véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 2008.

Y el artículo 75 dispone que la SEGOB celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a las personas migrantes que son víctimas del delito.

La ley también da facultades a la Procuraduría General de la República en materia de prevención del delito y atención a personas migrantes víctimas. Así, el artículo 28 señala que corresponde a la Procuraduría General de la República:

Proporcionar a las personas migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables (fracción II);

Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales respecto de los delitos de los que son víctimas las personas migrantes (fracción III);

Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos las personas migrantes (fracción IV).

La ley señala como derechos conexos de las personas migrantes víctimas de delito la regularización migratoria, el solicitar visa humanitaria, el retorno asistido y el procedimiento de atención a personas en condición de vulnerabilidad:

El artículo 52 establece que 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 la Ley. La fracción V de este artículo contempla a los visitantes por razones humanitarias, si se encuentran en cualquiera de los siguientes supuestos: ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional. Para efectos de esta Ley, 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.

El artículo 133, por otro lado, dispone que 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 el mismo. La regularización se podrá otorgar concediendo al extranjero la condición

de estancia que corresponda conforme si, de acuerdo con la fracción III, el extranjero es identificado por el Instituto o por autoridad competente como víctima o testigo de algún delito grave cometido en territorio nacional. Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes que se encuentren sujetos al procedimiento de sustracción y restitución internacional de niñas, niños o adolescentes también será aplicable lo anterior, de conformidad con la fracción V.

Así, las niñas, los niños y los adolescentes migrantes no acompañados y las víctimas o los testigos de delitos cometidos en territorio nacional no serán deportados y, atendiendo a su voluntad o a su Interés Superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria. Además de estarse a lo dispuesto por los artículos 112, fracción V, y 120, fracción II, sobre NNA migrantes.

El artículo 113 señala que en el caso de que las personas extranjeras sean víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional, cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, el Instituto tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren.

Por otra parte, el artículo 120 establece que 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. Esto para establecer la forma y los términos en que serán trasladados a su país de origen (fracción II).

c. Reglamento de la Ley de Migración¹¹⁷

El Reglamento establece el procedimiento de detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas de delito. Así, las víctimas de delitos sexuales, trata de personas, secuestro o tortura tienen derecho de recibir asistencia psicológica en las estaciones migratorias; de solicitar una visa por razones humanitarias; de regularizar su situación migratoria; en caso de que las víctimas sean menores de edad, de que su Interés Superior siempre sea considerado; y de denunciar delitos ante el ministerio público, aún en caso de estar alojados en una estación migratoria.

El artículo 227 dispone que el Instituto proporcionará por sí o por conducto de otras instituciones asistencia médica y psicológica gratuita a los alojados. Entre éstos las víctimas de delitos sexuales, trata de personas, secuestro o tortura. Además, deberá dar aviso al Agente del Ministerio Público de tales hechos. El artículo 137 regula la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, la cual se podrá autorizar a la persona extranjera que demuestre ser ofendido, víctima o testigo de un delito cometido en el territorio nacional, cuando dicha circunstancia sea reconocida por la autoridad competente (fracción I). El artículo 144 señala que la regularización de situación migratoria podrá

¹¹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 2012.

autorizarse a la persona extranjera que se encuentre en situación migratoria irregular por incumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables cuando demuestre ser identificada por la autoridad migratoria o por la autoridad competente como víctima o testigo de algún delito grave cometido en el territorio nacional (fracción II).

El artículo 173 dispone que, en la valoración del Interés Superior de las niñas, los niños o los adolescentes migrantes no acompañados, se procurará identificar cuando sean ofendidos, víctimas o testigos de algún delito en el país de origen o residencia habitual o en el territorio nacional. Y el artículo 177 señala que en la determinación del Interés Superior se tomarán en cuenta, de manera enunciativa y no limitativa cuando se encuentre en proceso su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, o por ser posible víctima o testigo de algún delito donde sus derechos pueden ser vulnerados (fracción II).

El artículo 179 establece que si la persona migrante víctima de delito es regular, se le informará del derecho que tiene de acudir ante el Agente del Ministerio Público a denunciar hechos posiblemente constitutivos de delito (fracción III). Ahora, si la persona extranjera detectada como posible víctima de delito se encuentra en situación migratoria irregular, el artículo 180 dispone que será trasladada a las instalaciones del Instituto, con el fin de analizar y resolver su situación migratoria y la autoridad migratoria procederá conforme a lo siguiente:

Explicará a la persona extranjera de manera clara y precisa sobre los derechos que le asisten para:

- a) Solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado cuando exista temor fundado de regresar al país de origen;
- b) Obtener protección consular, de forma expedita, excepto en los supuestos de ser solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado;
- c) Denunciar los hechos ante la autoridad competente, a efecto de participar en el procedimiento penal respectivo;
- d) La regularización de su situación migratoria hasta en tanto concluya el proceso penal cuando sea identificado como víctima de algún delito grave cometido en el territorio nacional, en términos de las legislaciones federales y locales en materia penal;
- e) El retorno asistido a su país de origen, y
- f) La protección de su identidad y datos personales.

Finalmente, el artículo 185 señala que la Secretaría de Gobernación instrumentará acciones que permitan identificar y brindar una atención adecuada a las personas migrantes que enfrentan

situaciones de vulnerabilidad como niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, las mujeres migrantes, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores o aquéllas que pudieran requerir de una atención o protección especial. Dichas acciones incluirán las medidas pertinentes para asegurar que en los procedimientos migratorios, se incluyan cuestionarios a fin de detectar que la atención proporcionada a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad atienda a sus necesidades, y que la actuación de los funcionarios involucrados en dichos procedimientos sea acorde con los principios establecidos en el artículo 22 de la Ley.

d. Ley General de Víctimas¹¹⁸

Esta ley, emitida el 9 de enero de 2013, obliga—en sus respectivas competencias—a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. En este sentido, las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deben brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social. La reparación integral, según el artículo 1 de la ley, comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante. En materia de personas migrantes es relevante esta ley en el sentido de que su objeto es:

- I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en esta ley, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;
- II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;
- III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
- IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;

¹¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

- V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

En materia de personas migrantes, la ley contiene las siguientes disposiciones relevantes:

- El artículo 5 dispone que los mecanismos, las medidas y los procedimientos establecidos en esta Ley serán diseñados, implementados y evaluados aplicando, entre otros, el enfoque diferencial y especializado a través del cual se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros. En consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas (Párrafo reformado DOF 03-05-2013). Así, las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como son las personas migrantes.
- El artículo 28, por otro lado, dispone que la gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento. De nueva cuenta, los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Párrafo reformado DOF 03-01-2017).
- El artículo 45 dispone que, conforme a los lineamientos desarrollados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, las secretarías, las dependencias, los organismos y las entidades del orden federal y de las entidades federativas del sector salud, educación, desarrollo social y las demás obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, deberán tener en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la presente Ley y en particular el enfoque diferencial para los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como las personas migrantes (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017)
- El artículo 47 establece que las políticas y acciones establecidas en la ley tienen por objeto, entre otros, asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente si se trata de personas migrantes. Por ello, se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior (Artículo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017).

- Finalmente, el artículo 91 dispone que los diagnósticos nacionales que elabore la Comisión Ejecutiva deberán ser situacionales y focalizados a situaciones específicas que se enfrenten en determinado territorio o que enfrentan ciertos grupos de víctimas tales como las personas migrantes, de delitos tales como violencia familiar, sexual, *secuestro*, homicidios o de determinadas violaciones a derechos humanos tales como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención arbitraria, entre otros.

e. Síntesis

Tabla 59. Legislación Federal en la materia

Legislación	Incidencia	Sí/No
CPEUM (14/07/2011; 10/02/2014; 27/05/2015)	Se debe ordenar la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de secuestro (Art. 19: reforma 14/07/2011). En el proceso penal acusatorio y oral la víctima tendrá derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales en los casos de secuestro (Art. 20: reforma 14/07/2011). En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento jurisdiccional y autónomo del de materia penal que procederá en los casos de secuestro (Art. 22: reforma 27/05/2015). El artículo 73, fracción XXI, inciso a), fue reformado –primero en 2014 y luego en 2015— para facultar al Congreso para expedir las leyes generales en materia de secuestro.	Sí
Ley de Migración (25/05/2011)	Establece principios para evitar el secuestro y tráfico de personas Procuración de justicia Regularización migratoria para víctimas y/o testigos de delito Acciones de prevención del delito Atención de personas en condición de vulnerabilidad Las figuras de deportación y retorno asistido excluidas para la protección de víctimas y/o testigos de delito	Sí
Reglamento Ley de Migración (28/09/2012)	Señala asistencia médica y psicológica a víctimas del delito Da la posibilidad de otorgarse la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a las víctimas del delito Derecho a la regularización migratoria a las víctimas del delito Protección para NNAMNA víctimas del delito Derecho de denuncia ante el MP Derechos de participar en el proceso penal correspondiente, protección consular, denuncia y regularización migratoria Protección a grupos en situación de vulnerabilidad (víctimas y/o testigos del delito)	Sí
Código Penal Federal (14/08/1931)	Tipifica el delito de secuestro Establece la reparación del daño (víctimas - migrantes)	Sí
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (30/11/2010)	Establece las penalidades en caso de secuestro (los artículos 366 y 366 Bis del Código Penal fueron derogados el 30 de noviembre de 2010 para publicar esta Ley).	Sí

Ley Federal de Delincuencia Organizada (07/11/1996)	Señala que el tráfico de personas establecido en la Ley de Migración también se encuentra dentro de los supuestos de delincuencia organizada.	Sí
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (14/06/2012)	Establece las políticas y los programas de prevención en materia de trata de personas, con énfasis en personas migrantes.	Sí
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (02/01/2009)	Establece el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que vigila los programas implementados por las áreas de seguridad pública acerca de los grupos vulnerables, pero No incluye a las personas migrantes.	No
Ley General de Víctimas (09/01/2013)	Esta ley obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral, como lo es en el caso de que sean víctimas por el delito de secuestro, materia del presente informe.	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.4.2.2 Nivel Estatal

En el ámbito estatal se revisó que las leyes migratorias reconocieran el derecho de las personas migrantes víctimas de delito de hacer efectivos sus derechos a la procuración de justicia y reparación del daño. Esto engloba, al igual que en el primer informe sobre secuestro, el acceso a la justicia y el debido proceso.

Tabla 60. Legislación Estatal en la materia

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
Aguascalientes	Iniciativa de Ley	N/A	No
Baja California	Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California (07/08/2014)	Artículo 17.- 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.	Sí
Chihuahua	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua (23/07/2016)	Artículo 10.- Los entes públicos deben proporcionar atención, asesoría y protección a migrantes víctimas de delitos.	Sí

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
		Artículo 9, fracción XI: La Secretaría promoverá la creación de agencias del MP especializadas en delitos cometidos en contra de migrantes.	
Chiapas	Iniciativa de Ley	Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes.	Sí
Ciudad de México	Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (07/04/2011)	No mencionan derechos de personas migrantes víctimas de delito.	No
	Constitución de la Ciudad de México (30/01/2017)		
Durango	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango (14/08/2008)	Ley con enfoque en las personas emigrantes duranguenses. No menciona nada respecto a derechos de las personas migrantes víctimas de delito.	No
Estado de México	Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México (04/05/2015)	Mantiene un enfoque asistencialista y no menciona derechos de personas migrantes víctimas de delito.	No
Guanajuato	Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (26/12/2014)	Artículo 11.- Señala un escueto derecho a la justicia: II. De acceso a la justicia: a) A recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial o administrativo del que sean parte o intervinientes; b) A recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los términos de las disposiciones legales, en los procedimientos judiciales o administrativos en que sean parte o intervinientes, así como contar con un representante legal cuando lo consideren necesario;	No
Jalisco	Ley de protección y Atención a los Migrantes del Estado de Jalisco (17/01/2016)	Artículo 3.- Las personas migrantes tendrán los siguientes derechos: I. Al respeto irrestricto de sus derechos humanos. Pero falta un reconocimiento explícito a su derecho de acceso a la justicia y de denuncia.	No
Hidalgo	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo (07/03/2011)	Como medios de protección la ley señala: Artículo 55.- Toda persona podrá denunciar conductas discriminatorias y violatorias de derechos de los emigrantes, inmigrantes y transmigrantes.	Sí
Michoacán	Ley para la Atención y Protección de los	Artículo 4. Los órganos del Estado garantizarán y promoverán el ejercicio pleno de los derechos	Sí

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
	Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo (18/08/2017).	humanos de los migrantes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los instrumentos internacionales que, en la materia, México sea parte, así como, en la normatividad secundaria, siempre que maximice los derechos de las personas. VII. A la protección del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de servidores públicos o de particulares, grupos o instituciones;	
Oaxaca	Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias para el Estado de Oaxaca (31/10/2015)	Artículo 8, fracción V: Son derechos de los migrantes: Recibir protección contra todo tipo de delitos y violencia, ya sea física, psicológica, económica o patrimonial, y garantizar su derecho al debido proceso legal seguido en la jurisdicción del Estado. Y señala como objetivos de la política pública en la materia: Artículo 21, fracción VI: Prevenir la comisión de delitos contra los migrantes, así como garantizar los derechos de los ofendidos y víctimas de delito.	Sí
Puebla	Iniciativa de Ley	N/A	No
San Luis Potosí	Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí (12/09/2015)	Artículo 4, fracción VII: Son derechos de los migrantes: La procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso. 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.	Sí
Sonora	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (07/11/2007)	Artículo 9.- El Ejecutivo Estatal podrá determinar la creación de agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de migrantes.	Sí
Tlaxcala	Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala (10/12/2012)	Artículo 9, fracción XX: Al <u>acceso a la justicia</u> , 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 Política	Sí

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
		de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución del Estado y en las demás leyes aplicables;	
Zacatecas	Iniciativa de Ley	N/A	No

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.4.3 Conclusiones

- I. Se observó un cambio legislativo considerable tras la emisión de la Ley de Migración de 2011. En ésta ya se ve el enfoque en el tema de derechos humanos, acorde con la reforma constitucional en la materia del mismo año 2011.
- II. Con esta ley, a diferencia de la parcialmente derogada Ley General de Población, se trata de proteger los derechos de las personas migrantes, en especial los de aquéllas que son víctimas de delito, considerando que ya de por sí son un grupo humano en situación de vulnerabilidad.
- III. La Ley establece los derechos a la regularización migratoria; la solicitud de una visa humanitaria a los testigos o víctimas de delito; y la exclusión del procedimiento de deportación y retorno asistido de las personas migrantes irregulares víctimas de delito. Con esto, se atienden las recomendaciones del Informe Especial 2011.
- IV. Los derechos de las personas migrantes víctimas de delito se deben leer en conjunto en la Ley de Migración y la normativa armonizada en la materia: la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro; la Ley Federal contra la Delincuencia organizada; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con reformas que van desde el año 2011, con la publicación de la Ley de Migración, hasta el 2016, con la inclusión del tráfico de indocumentados como delincuencia organizada en la Ley Federal de Delincuencia Organizada; así como con la Ley General de Víctimas y todas sus reformas, las últimas del 3 de enero de 2017.
- V. Los estados de la República, en particular, los señalados como foco rojo de secuestro de personas migrantes tienen el deber de coadyuvar con el Instituto Nacional de Migración (INM), Secretaría de Gobierno (SEGOB) y la Procuraduría General de la República (PGR) en la protección de aquellas víctimas de delito como grupo en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, la normativa estatal es limitada al respecto al considerar su derecho de acceso a la justicia.

5.5 Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección Internacional. (2016)

5.5.1 Introducción

El Informe especial sobre la problemática de niños, niñas y adolescentes (NNACMNA) centroamericanos en tránsito por México del año 2016 va más allá de hacer visible la crisis humanitaria a la que nos enfrentamos en esta materia: propone cambios legislativos e institucionales concretos al marco jurídico en materia migratoria y de protección de la infancia.

Entre los antecedentes tenemos que México, al ser parte de la Convención sobre los Derechos del Niño,¹¹⁹ está obligado a adecuar su marco jurídico en materia de protección de la niñez a los estándares que le marca la Convención, tal y como se lo señaló el Comité de los Derechos del Niño en 2006, en sus observaciones hechas al país¹²⁰. Anteriormente se contaba con una Ley para la protección de los derechos de niñas y niños¹²¹ que resultaba ineficaz frente a la protección de NNA no acompañados, entre otros retos. Además, se necesitaba un marco jurídico general para establecer la concurrencia de competencias entre los Estados y la Federación en materia de NNA. Por ello, el 12 de octubre de 2011 se reformó el artículo 73 constitucional, que adicionó la fracción XXIX-P, con el fin de facultar al Congreso de la Unión para:

“Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte”.¹²²

El resultado de dicha reforma constitucional fue que en 2014 se emitiera la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹²³ (LGDNNA), la cual dio lugar a un cambio de paradigma en la protección de los derechos de la infancia, al considerar a NNA como sujetos de pleno derecho y no sólo como sujetos de tutela. Además, estableció los principios de no discriminación, prioridad, participación y, fundamentalmente, el Interés Superior del niño como eje rector de sus derechos.

Asimismo, uno de los cambios fundamentales en la LGDNNA fue la puesta en marcha del Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), cuya encomienda es coordinar a las principales instancias públicas de protección y garantía de derechos de la niñez; así como de la participación de la sociedad civil e incluso de los propios niños. También se

¹¹⁹ Ratificada desde el 19 de junio de 1990.

¹²⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez, CRC/C/MEX/CO/3: 8 junio de 2006.

¹²¹ Publicada en abril del 2000 y vigente hasta el 4 de diciembre de 2014 cuando se publica la LGDNNA.

¹²² Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación: 12 de octubre de 2011.

¹²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 4 de diciembre de 2014.

creó, como nueva figura, la Secretaría Ejecutiva Nacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, como un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL) con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, que tiene la tarea de coordinar y ejecutar acciones de política pública entre las diversas dependencias públicas de protección de derechos de NNA.

Todos estos ajustes normativos e institucionales provocados por la emisión de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) también incluyeron la situación particular de los NNA migrantes en México al establecerse un capítulo especial para ellos. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y estatal, quedó como responsable, entre otras cosas, de su alojamiento en sus alberges. Ello en virtud que la ley establece el funcionamiento de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFNNNA) y de las Procuradurías de Protección Estatales, dentro de los Sistemas DIF, como autoridades responsables de la determinación de su interés superior.

Toda vez que la LGDNNA y el SIPINNA son recientes en su implementación,¹²⁴ así como el propio Informe 2016 en su emisión, nos centraremos en el análisis de las propuestas de mejora legislativa hechas por el Informe.

5.5.2 Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional. (2016)

5.5.2.1 Nivel Federal

Este informe es el más reciente (octubre de 2016), por lo que aún no es posible ver los cambios legislativos, pero sí delimitar los avances legislativos en la materia cuya aplicación no es la correcta y las propuestas de cambio legislativo que propone:

a. Avances legislativos de aplicación incorrecta

1. Determinación del Interés Superior del Niño (ISN)

- Es efectuada por el Instituto Nacional de Migración (INM), pero no cuenta con los servidores públicos especializados para ello. Por ello, es necesario promover una reforma legislativa para que la Procuraduría Federal de Protección de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

¹²⁴ La ley se publica el 4 diciembre de 2014, al año siguiente, el 2 diciembre de 2015 se publica su Reglamento y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, menos de un año de resultados prácticos.

(PFPNNA) y las Procuradurías de Protección Estatales sean las instancias que realicen la determinación, tal y como lo establece la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA).

2. Privación de la libertad

- NNA bajo ninguna circunstancia deben ser privados de su libertad en recintos migratorios, de conformidad con el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de Derechos de Niños Niñas y Adolescentes (RLGDNNA), y deben ser canalizados y trasladados por personal del INM de manera inmediata a un Centro de Asistencia Social (CAS) del Sistema DIF. Sin embargo, esto no siempre se cumple.

3. Visa por razones humanitarias

- De conformidad con los artículos 74 de la Ley de Migración y 144, fracción IV, inciso a), de su Reglamento, cuando así convenga a su interés superior, se debe otorgar a NNA la condición provisional de estancia de visitante por razones humanitarias, mientras se encuentran alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

4. Determinación de la calidad de refugiado de manera prioritaria

- La COMAR debe priorizar las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado en caso de NNA y cumplir con los procedimientos a nivel nacional e internacional para realizarlo (por ejemplo, realización de la entrevista de forma personal y no por teléfono).

5. Oficiales de Protección de la Infancia (OPI)

- Es necesario analizar la figura del Oficial de Protección de la Infancia (OPI) a la luz de la LGDNNA.

6. Base de datos

- Es confusa la determinación de atribuciones que establece la ley respecto a la base de datos.

7. Autoridad central

- Falta una autoridad que coordine a todas las demás concurrentes en el tema.

b. Propuestas

1. Instituto Nacional de Migración (INM)

- Evitar que NNA a su disposición permanezcan en un recinto migratorio y procurar que sean canalizados y trasladados inmediatamente a los sistemas DIF.
- Dar seguimiento a las necesidades especiales de protección.
- Establecer los requisitos y el perfil que deben cumplir los servidores públicos en contacto con NNA.
- Elaborar un protocolo para el procedimiento aplicable desde la detención de NNA hasta la determinación de su situación jurídica migratoria.
- Celebración de acuerdos institucionales con la Procuraduría Federal de Protección de NNA para que los NNA sujetos a un procedimiento administrativo migratorio cuenten con la asesoría y representación en coadyuvancia que prevé la LGDNNA.
- Informar a NNA de la posibilidad de iniciar el procedimiento para que se les reconozca como refugiados, notificando a la COMAR en el plazo de 72 horas previsto en el artículo 16, fracción II, del RLSRYPC.
- Establecer instrucciones precisas para el retorno asistido de NNA.
- Revisar de manera conjunta con el SNDIF la figura del OPI y valorar la pertinencia de la misma.
- Promover con la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y la COMAR una reforma a la Ley de Migración, su Reglamento, al Reglamento de la Ley de Refugio y Protección Complementaria, así como a la LGDNNA, para que la determinación del ISN la realicen las Procuradurías de Protección.
- Articular acciones con el SNDIF para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las NNA.
- Realizar una campaña de concientización sobre los derechos humanos de NNA a través de la Conferencia Regional de Migración.

2. Secretaría ejecutiva del SIPINNA

- Coordinar y ejecutar con las diversas dependencias las políticas públicas de protección de derechos de los NNAMNA.
- Coordinar con la SHCP y la Cámara de Diputados un análisis de inversión pública que pueda prever y aumentar la capacidad de los CAS que albergan y brindan atención integral a NNACMNA.
- Coordinar con el INM, la COMAR y los Sistemas DIF acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA.

3. Sistema Nacional DIF (SNDIF)

- Habilitar espacios necesarios y adecuados para el alojamiento de NNACMNA en los CAS, debidamente certificados por las Procuradurías de Protección.
- Elaborar un protocolo dirigido a los servidores públicos de los Sistemas DIF en contacto con NNA.
- Articular acciones con el INM para acceder a la información de la base de datos de NNA.
- Elaborar un diagnóstico de todos los CAS públicos y privados que existen en el país.

4. Procuradurías de Protección de derechos NNA federal (PFPNNA) y estatales

- Elaborar los lineamientos a seguir para la determinación del ISN.
- Establecer un procedimiento único de determinación del Interés Superior del niño para las Procuradurías de cada entidad federativa.
- Designar personal para brindar acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a NNA durante cualquier procedimiento, tanto migratorio como jurídico, y que cuenten con la certificación que emite el Sistema Nacional DIF.
- Formar personal capacitado y certificado en derechos humanos de la niñez migrante.
- Vigilar en todo momento el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de NNACMNA durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios.
- Establecer los lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de NNACMNA como lo prevé el párrafo 251 de la OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a la letra señala:

“[...] integra la referida obligación el otorgamiento al solicitante de asilo de las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, tanto para someter su solicitud ante las autoridades como durante el trámite de la misma. En el caso de niñas y niños, la representación legal debe ser gratuita y contar con capacitación especializada. Al igual que en los procedimientos migratorios (supra párrafos. 132 a 136), en caso que se trate de una niña o niño no acompañado o separado, deviene una obligación ineludible el nombramiento de un tutor que vele por el bienestar e interés superior de la niña o del niño”.

- Supervisar y registrar a los CAS en el Registro Nacional de Centros de Asistencia, de acuerdo con el artículo 112 de la LGDNNA:

“Las Procuradurías de Protección de las entidades federativas en coordinación con la Procuraduría de Protección Federal, serán las autoridades competentes para autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social destinados a brindar los servicios descritos en el presente Capítulo, para lo cual conformarán el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social. El Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, deberá contar por lo menos con los siguientes datos:

- Nombre o razón social del Centro de asistencia social;
- Domicilio del Centro de asistencia social;
- Censo de la población albergada, que contenga sexo, edad, y situación jurídica, y el seguimiento al proceso de reincorporación familiar o social, y
- Relación del personal que labora en el Centro de asistencia social incluyendo al director general y representante legal, así como la figura jurídica bajo la cual opera.

Al efecto, las Procuradurías de Protección de las entidades federativas deberán reportar semestralmente a la Procuraduría Federal de Protección, la actualización de sus registros, así como los resultados de las visitas de supervisión efectuadas como coadyuvantes.

El Registro a que hace referencia este artículo deberá ser público y consultable en la página de internet del Sistema Nacional DIF”.

- Supervisar a los CAS que albergan NNA.
- Que las Procuradurías de cada entidad, en coordinación con los municipios, sean los enlaces con las instancias locales y federales; o bien que exista al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal en cada uno de sus municipios para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las NNA.

5. Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR)

- Priorizar los casos de NNA en el procedimiento de Reconocimiento de la Condición de Refugiado (RCR).
- Que NNA solicitantes de RCR bajo ninguna circunstancia sean alojados en un recinto migratorio.
- Realizar las entrevistas con especialistas, de manera directa y personal, en un lugar diferente a los recintos migratorios.
- Dar seguimiento a las necesidades especiales de protección internacional que NNA presenten durante su estancia en los CAS.
- Explorar con la PFPNNA y el SNDIF alternativas de alojamiento para NNA reconocidos como refugiados o a quienes se les otorgó protección complementaria, hasta en tanto cumplan 18 años, como pudiera ser una familia de acogida.
- Incrementar su presencia en el país, con el objeto de que pueda recibir un mayor número de solicitudes del RCR.

c. Síntesis

Tabla 61. Legislación Federal en la materia

Tema	Cambio legislativo propuesto
Determinación del ISN INM y Procuradurías del SIPINNA (Federal y Estatales)	Reforma legislativa (Ley de Migración, su Reglamento, al Reglamento de la LRYPC así como la LGDNNA) para que la PFPNNA y las Procuradurías locales sean quienes realicen la determinación del ISN. Elaboración de un protocolo aplicable al procedimiento desde la detención hasta la determinación de la situación jurídica migratoria de NNA.
Tutor Procuradurías de Protección (Federal y Estatales)	Realización de acuerdos institucionales con la Procuraduría Federal de Protección de NNA para que los NNA sujetos a un procedimiento administrativo migratorio cuenten con la asesoría y representación en coadyuvancia que prevé la LGDNNA. Establecimiento de los lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de NNA, como lo prevé el párrafo 251 de la OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
OPI INM	Revisión del INM, de manera conjunta con el SNDIF, de la figura del OPI y valoración de la pertinencia de que ésta figura esté adscrita a la autoridad migratoria (INM).
CAS INM y Sistemas DIF (Federal y Estatales)	Que NNA bajo ninguna circunstancia sean privados de su libertad en recintos migratorios (Artículo 111 del RLGDNNA). Traslado inmediato a un CAS del Sistema DIF.
Procedimiento de RCR COMAR	Otorgamiento a NNA de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias (Artículo 74 de LM y 144, fracción IV, inciso a) del RLM). Que el personal del INM informe a NNA del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, notificando a la COMAR en el plazo de 72 horas (Artículo 16, fracción II, del RLSRYPC)
Base de datos Secretaría Ejecutiva SIPINNA	Que el INM articule sus acciones con el SNDIF para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de NNA.
Autoridad que coordina (por definir)	Coordinación y ejecución, entre las diversas dependencias, de las políticas públicas de protección de derechos de los NNA. En coordinación con el INM, la COMAR y los Sistemas DIF deben establecer acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNA.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente, 2017

*Se omitió el apartado de incidencia cumplida (Sí/No) debido a que el informe fue emitido en octubre de 2016.

5.5.2.2 Nivel Estatal

En el ámbito local, toda vez que la materia de protección de niños, niñas y adolescentes es concurrente, los Estados de la República ya han publicado sus respectivas leyes de infancia, acordes con la LGDNNA. Con ello, se han puesto en marcha sus respectivos sistemas de protección. A la fecha los 31 estados y la Ciudad de México han cumplido con el objetivo de la publicación de la ley. En ese sentido, revisamos que las leyes de migración estatales se encuentren armonizadas con la Ley General de Derechos de niños, niñas y adolescentes, en particular, que cuenten con un capítulo o artículos relativos a los derechos de los niños en situación de migración.

Tabla 62. Legislación Estatal en la materia

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
Aguascalientes	Iniciativa de Ley	N/A	No
Baja California	Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California (07/08/2014)	Falta armonizar con la LGDNNA y la ley estatal.	No
Chihuahua	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua (23/07/2016)	Artículo 4.- Reconoce el principio del ISN. (el Informe 2016 no tiene incidencia en esta normativa porque el Informe es de octubre de 2016, esto es, es posterior a esta ley)	No
Chiapas	Iniciativa de Ley	N/A	No
Ciudad de México	Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (07/04/2011)	No se señala nada al respecto.	Sí
	Constitución de la Ciudad de México (30/01/2017)	Artículo 25, fracción 5: Establece el respeto, en especial, de NNA migrantes.	
Durango	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango (14/08/2008)	Falta armonizar con LGDNNA.	No
Estado de México	Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México (04/05/2015)	Falta armonizar con LGDNNA.	No
Guanajuato	Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (26/12/2014)	Falta armonizar con LGDNNA.	No
Jalisco	Ley de Protección y Atención a los Migrantes del Estado de Jalisco (17/01/2016)	Artículo 5.- Señala que, en la generación de las políticas públicas a cargo de la administración pública estatal y municipal, se observará: XI. <u>Proveer protección y apoyo con documentación, traslado, alimentación, albergue, salud, reinserción educativa, atención psicológica, seguridad y protección a su integridad física a los menores que emigran por causas de pérdidas de sus progenitores, violencia intrafamiliar, violencia en su comunidad,</u>	No

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
		agresión y explotación sexual, de conformidad con lo dispuesto con la legislación federal de la materia; XII. <u>Promover mecanismos de reunificación familiar y, en su caso, procesos de custodia para aquellas personas menores de edad [...];</u> XIII. <u>Prevenir e impedir la explotación laboral y sexual de los migrantes en el Estado, con enfoque especial hacia mujeres, niñas, niños, adolescentes, menores de edad no acompañados, discapacitados e indígenas;</u>	o
Hidalgo	Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo (07/03/2011)	Artículo 8.- Señala que los menores de edad o las personas sujetas a interdicción, para realizar cualquier trámite migratorio, deberán presentarse acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela, en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto por dichas personas o por autoridad competente.	No
Michoacán	Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo (18/08/2017).	Falta armonizar con LGDNNA.	No
Oaxaca	Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias para el Estado de Oaxaca (31/10/2015)	Artículo 23, fracción X: Dentro de los objetivos de las políticas públicas para migrantes nacionales y extranjeros y sus familias dispone contribuir a garantizar la atención especializada a los niños, niñas y adolescentes migrantes que han sido separados de sus familias o que estén en estado de orfandad o indigencia;	No
Puebla	Iniciativa de Ley	N/A	No
San Luis Potosí	Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí (12/09/2015)	Artículo 3, fracción IX: Señala dentro de los derechos de los migrantes. La salvaguarda de la conservación de la unidad familiar y el Interés Superior de sus niñas, niños y adolescentes, para preservar la unidad familiar como elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades potosinas en sus localidades de origen, como de destino en el extranjero;	No

Estado	Ley de Migración	Incidencia	Sí/No
		Artículo 4, fracción VI: la preservación de la unidad familiar conforme al artículo 10 de la Ley de Migración.	
Sonora	Ley de Protección y Apoyo a Migrantes (07/11/2007)	Falta armonizar con LGDNNA.	No
Tlaxcala	Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala (10/12/2012)	Artículo 13, fracción VII: Señala que en el diseño e implementación de políticas públicas está fomentar y promover la unidad familiar y el Interés Superior de niñas, niños y adolescentes; Artículo 17.- Señala que entre las competencias del DIF está: 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.	No
Zacatecas	Iniciativa de Ley	N/A	No

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente: 2017

5.4.3 Conclusiones

- I. La Ley General de Derechos de NNA implica un esfuerzo federal, estatal y local. Es necesario armonizar las leyes y los sistemas estatales con los estándares de derechos humanos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.
- II. La protección y determinación del ISN de NNA migrantes acompañados y no acompañados es un deber de las Procuradurías de Protección de derechos de NNA, como autoridades competentes dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF.
- III. A pesar de los avances legislativos, la determinación del ISN es confusa entre las autoridades responsables de ello.
- IV. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como órgano de dirección y coordinación, debe consolidarse en sus funciones.
- V. Las 32 entidades federativas han publicado sus respectivas leyes de derechos de NNA, pero en la mayoría de los casos falta su armonización con la Ley de Migración del Estado. Asimismo, en las 32 entidades ya se implementó su respectivo sistema estatal de protección. Pero falta que se ponga en marcha el procedimiento de restitución por parte de las Procuradurías porque sólo se ha establecido el federal.
- VI. Las leyes estatales de migración no cuentan con un capítulo de niños, niñas y adolescentes migrantes acorde a la LGDNNA, pero algunas reconocen vagamente el ISN.